

基层信访治理的治域转换与共同体构建

王 山,黄洪凯

(西南政法大学 中国社会稳定与危机管理研究中心/政治与公共管理学院,重庆 401120)

摘 要:从场域理论视角出发,对河南省西平县基层信访治理实践进行分析,发现在基层信访治理过程中存在三种功能性治域,即行政管理治域、社会服务治域和行为文化治域,这三种功能性治域作为彼此协调互动的生命有机体,共同构建了基层信访治理共同体的实践场域。作为一个多种机制共振和多种资源整合的过程,基层信访治理共同体建设的场域叙事促进了基层信访治理从崇尚功能性治域到拥抱复合性治域的起点重置。然而在复合性治域中,基层信访治理共同体构建仍然存在主体行政化、准则虚置化、工具悬浮化、客体错位和空间异质化等困境,亟须通过制度建设、监督规训、认知重塑等方式对基层信访治理共同体构建进行优化。

关键词:场域;基层治理;信访制度;治理共同体;复合性治域

中图分类号: D630

文献标识码: A

文章编号: 1672-0202(2022)04-0130-11

一、基层信访工作的多元治理与共同体意识

党的十九届六中全会指出要“完善社会治理体系,健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的城乡基层治理体系,推动社会治理重心向基层下移,建设共建共治共享的社会治理制度,建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体”^[1]。社会治理共同体理论为新时代基层信访治理提供了新的视角和实践导向。信访制度发展至今,不仅为化解社会矛盾提供了制度化渠道,也为群众诉求表达提供了重要平台。由于信访制度的虹吸效应,越来越多的社会问题与矛盾涌入信访渠道,极大增加了地方政府信访治理的难度和治理成本^[2]。

面对复杂的治理难题,仅依靠信访部门自身,根本不可能解决所有问题^[3],需要盘活基层信访治理资源,引入社会治理力量^[4],重塑政府、社会组织之间的关系,构建基层信访多元治理整合机制。在具体实践中逐步形成了信访大数据治理模式^[5]、社会力量参与的“项目委托”模式、信访多元调节的“第三方介入”模式以及“岗位驻派”模式^[6]等信访治理形态。有的学者尝试从“互嵌性”角度分析基层信访治理中的“政府-社会”关系^[7],认为通过专业技术性的身份嵌入、资源嵌入及过程嵌入,不仅有助于推动信访部门和政府其他部门的功能融合,还有利于强化地方政府与非政府主体间的合作^[8]。同时,也有学者关注社会工作组织、非正式组织对信访工作的介入^[9],以及社会心理服务组织对信访活动的嵌入^[10]等。

通过研究回顾发现,“共同体”意识在基层信访治理中已然存在,社会治理共同体的提出及在基层信访治理领域的运用,不但可以克服基层信访治理主体在治理理念、行为方式、权力运行、责任落实上的碎片化,规避单一主体下治理实践的简单化、片面化,也能消解理性主义驱导下的集体

收稿日期:2021-11-02

DOI:10.7671/j.issn.1672-0202.2022.04.012

基金项目:国家社会科学基金一般项目(21BZZ092);重庆市教育委员会人文社会科学类研究基地重点项目(20JD007)

作者简介:王 山(1988—),男,河南滑县人,西南政法大学中国社会稳定与危机管理研究中心/政治与公共管理学院副教授,主要研究方向为当代中国政府与政治。E-mail:wangshan@swupl.edu.cn

行动困境,从而有效降低基层信访治理的交易成本和潜在风险,提升基层信访治理效益。为了对基层信访治理共同体形成清晰认知,有必要将基层信访治理过程嵌入特定的社会环境中分析和考察,这里“特定的社会环境”就是基层信访治理的“场域”。为此,本文将从场域理论视域出发,探究基层信访治理的场域实践及共同体构建的行动逻辑。

二、场域理论与基层信访治理的有效耦合

“场域”(Field)是由各种客观关系构成的系统,活动于其间的事物须遵循与场域相适应的逻辑和规则^[11]。多元治理主体在基层信访治理中会形成不同的治理关系网络,这些治理关系网络便是基层信访的治理场域。

(一)基层信访治理的场域类型

基层信访治理主体所构建的治理关系网络并非是未分化的同一治理场域。形态各异的信访矛盾纠纷和信访人多样化的诉求使得基层信访治理场域形成了若干的治理子场域。加之,活动于各个治理子场域中的主体所承载的治理功能和角色权限的不同,使得各个治理子场域成为与基层信访治理功能相匹配的特定功能性治域,即基层信访多元治理主体为了处理信访问题在各自的活动场域中所建构的制度生活领域。

基层信访功能性治域的特殊性在于,不同治理主体在解决信访问题时的差异化场域实践。基层信访功能性治域因核心治理主体及其关系位置、场域主导运行制度要素的不同而呈现出差异化样态。其中,国家在基层信访治理中的治域是行政管理领域,社会组织的治域是社会服务领域,乡贤等民间团体或个人的治域是行为文化领域。本文把这种与三大治理主体相互对应的领域称之为功能性治域,划分如表1所示。

表1 基层信访治理功能性治域的类型及基础性要素

功能性治域类型	治理主体	治理基础	治理秩序	治理机制	治理逻辑	治理工具	治理权力	权力基础
行政管理治域	政府主体	法律规范	规制性规则	刚性治理	制度性	法律政策	制度权力	制度资本
社会服务治域	社会组织或个人	社会责任	约束性期待	技术治理	服务性	知识技能	技术权力	文化资本
行为文化治域	乡贤	宗族伦理	亲缘性认同	教化治理	情感性	亲缘关系	宗法权力	符号资本

1. 行政管理治域:基层信访治理的基本场域

在基层信访治理中,以制度化权力为基础的政府主体代表国家意志、发布国家命令、行使公权力,通常运用制度化手段、规制化工具、系统性操作处理基层信访的矛盾纠纷,凭借法律赋予的正式权力实现社会稳定目标。行政管理治域中的治理秩序是遵照制度化约束的条文规范所形成的规制性规则,体现为以政府为主体的基层信访治理活动在化解矛盾冲突时常将法律赋予的制度化权力作为现实治理权力,通过规制性规则的文本约束,凭借强力保障,实现以制度为逻辑的刚性治理、硬性治理。行政管理治域的核心是针对信访矛盾,化解冲突,强调时效性与效率,以最大限度地减少行政资本的消耗。然而以政府为主体的基层信访治理活动,片面通过强力的治理路径,通过制度化权力解决争端所取得的更多是威权下的暂时性让步,而非矛盾冲突的根本性解决。

2. 社会服务治域:基层信访治理的支撑场域

单纯以政府为主体的行政管理治域难以有效化解基层信访矛盾冲突的复杂问题,无法针对性地化解信访群体的心理诉求。这就需要在行政管理治域之外,构建以社会服务主体为核心的社会服务治域作为基层信访治理的支撑场域,即社会服务主体凭借自身的专业素质、知识技能等优势,以服务性逻辑嵌入基层信访治理活动中,运用专业技术手段化解矛盾纠纷。社会服务治域能通过政府主体同社会服务主体的平稳衔接与相互补充,凭借社会服务主体的软治理优势,利用社会情感认同的多元机制弥补单一政府治理主体过程的非人格性缺陷。而社会服务主体所拥有的文化

资本为社会服务主体更好地发挥自治理功能提供了基本的保障。社会服务主体能够借助所拥有的知识资源,输出相应的文化产品,对功能性治域中其他治理主体和治理客体产生重要影响,弥补政府主体地方性知识基础的不足。

3. 行为文化治域:基层信访治理的关涉场域

作为礼法国家,在我国乡村社会中逐渐形成了以礼法秩序,亲族血缘为核心的情缘治理规则,乡贤团体由此便自发产生了基于亲缘性认同的宗法权力,这不同于法律赋予的制度化权力,也有异于社会组织或个人所具有的技术性权力。由此,便在行政管理治域和社会服务治域之外形成了基层信访治理的行为文化治域,乡贤团体便是该治域的核心治理主体,他们常以宗族伦理为治理基础,通过血缘纽带、亲缘关系对社会矛盾进行调解,是一种典型的情感治理和教化治理。遵循行为文化治域下基层信访治理的行动逻辑,可以从源头上化解信访群体的上访诉求,将问题化解于端口而不层层扩散。

(二) 治理共同体:基层信访功能性治域互动协同的现实需要

基层信访治理场域作为各个功能性治域的耦合体,若仅仅依靠传统的行政管理治域来解决信访矛盾,容易只看到忙碌的政府,却看不到行动的社会,并无法有效化解信访矛盾。所以,本文尝试通过构建基层信访治理共同体,将各个功能性治域的治理界面有机融合,以实现不同功能性治域相关主体协同共治,以基层信访治理共同体的集体行动化解信访矛盾。

具有早期“共同体”雏形的治理活动打破了传统政府中心主义或市场决定论的单一格局,为政府组织、社会力量、公众个人等参与社会治理提供了理论支撑和现实途径。在不断推进社会治理本土化的进程中,学界对社会治理理论达成初步共识,认为社会治理旨在“建立一种国家与社会、政府与非政府组织、公共机构与私人机构等多元主体协调互动的治理状态,是在科学规范的规章制度指引下,强调各行为主体主动参与的社会发展过程”^[12]。共同体理论则强调相关组织、部门和人员主观或客观上基于某种共同目标所形成的有机整体,是单一个体成本投入所带来的收益值较高的互通合作的场所。治理共同体的理论溯源可以归结为“共同体”与“公共治理”的融会贯通。

一般认为,滕尼斯是较早把“共同体”从社会概念中分离出来作为社会学基本概念的,他认为共同体主要是以血缘、感情和伦理团结为纽带自然生长起来的,包括血缘共同体、地缘共同体和精神共同体等形式^[13]。滕尼斯用它来表示建立在自然情感一致基础上、紧密联系、排他的社会联系或共同生活方式,而这种彼此联系的社会关系构成了共同体的基本形式。可见,面对高度不确定性的社会事务,基于“共同体”模式形成的相互关联合作的团体是现代人类社会存在和发展的重要方式。国内学者普遍认为“治理”是“官方或民间的公共管理组织在一个既定的范围内运用公共权威维持社会秩序,满足公众需要的活动”^[14],目的是协调政府、市场及公民社会三者的关系,使之良性互动以解决各种问题。可见,治理本身就包含有共同体的意蕴,将“治理”与“共同体”叠加使用,充分表达了治理的更高目标。这种共同体并不是碎片社会中某一面向的联合体,而是当前治理过程中所形成的党委、政府、社会、公众共同治理的新局面^[15]。

本文认为“治理共同体”意指党委政府、组织团体及社会公众等多元主体彼此协商,基于权责对等的原则,以期回应治理需求而自觉形成的互动关联、相互促进且关系稳定的群体。在基层信访功能性治域基础上强调治理共同体的概念,必须充分发挥共同体的主体性作用,整合社会多元力量,在合作共治框架下共同治理基层信访事务^[16]。

三、基层信访治理共同体的场域实践

2016年,西平县成为中央政法委在全国确定的社会心理服务体系建设联系点,依托社会心理服务体系建设,优化基层信访治理格局。近年来,该县在探索构建基层信访治理共同体方面一直

走在前列,故在考察基层信访治理共同体建设时,选其作样本具有一定代表性。

(一)基层信访治理共同体的治域结构

基层信访治理共同体是一个自上而下与自下而上持续协调的互动过程。西平县在推进基层信访治理共同体建设的一个最基本做法就是在县级层面设置基层信访治理的多元共治体系,即在行政管理治域设置科学研判体系,社会服务治域设置专业服务体系,行为文化治域设置分类处置体系(如图1所示)。

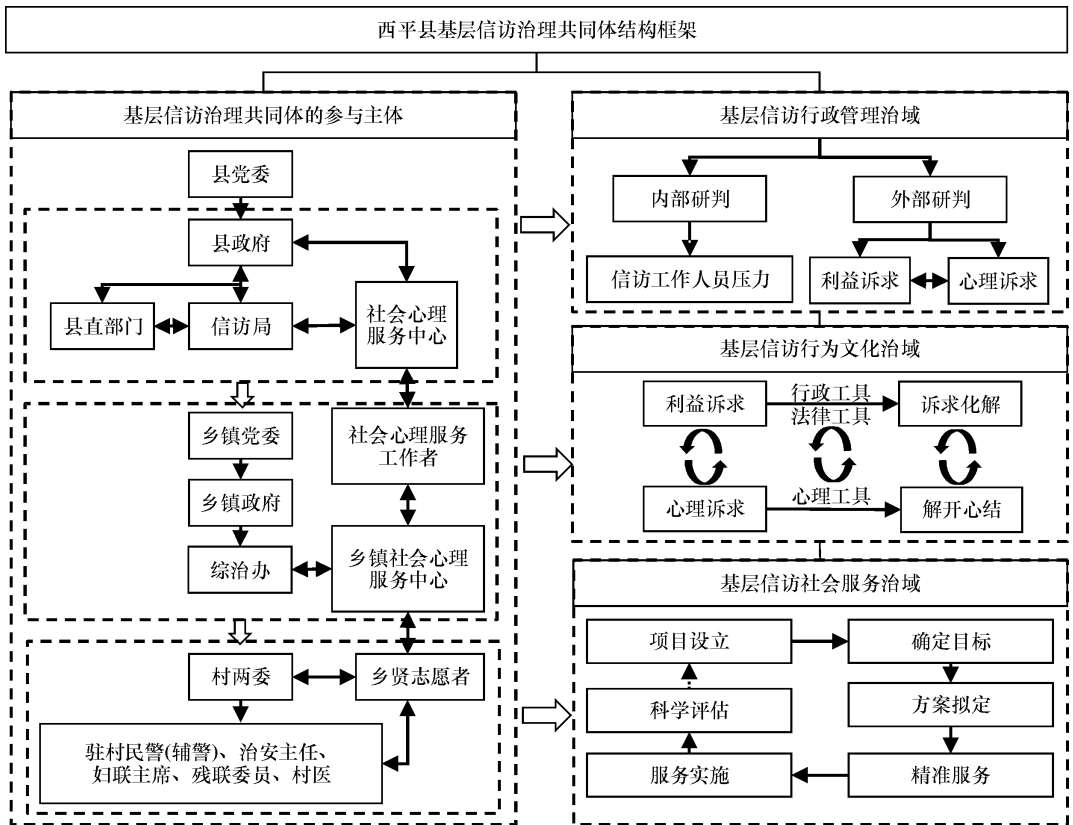


图1 西平县基层信访治理共同体架构图

1. 基层信访治理共同体的构建缘由及参与主体

社会心理服务体系建设和西平县构建基层信访治理共同体提供了实践基础。西平县在以往的信访治理过程中发现,“面对信访人员时,对方情绪激动,想法偏激,矛盾很难化解,若不了解其心里所想,在做工作时很难做到位,如果掌握一定的心理技能,在解决矛盾问题时会得心应手”(访谈材料:XFL20190106),亟需专业的社会心理服务组织或个人和乡贤力量的参与,与地方政府一道构建基层信访治理共同体。具体而言,在县级层面成立社会心理服务中心,以政府购买服务的方式,吸纳社会心理服务组织或个人专业生产和供给优质的社会心理服务。在乡镇层面依托综治办成立乡镇社会心理服务中心,负责乡镇的社会心理服务供给和承接乡镇政府转交的信访治理事宜。在村级层面依托五大员和乡贤志愿者构建村级社会心理服务生产和供给主体。从而形成党委、政府、社会心理服务中心、职能部门等相互联动的信访治理共同体。

2. 基层信访治理共同体的行动场域及主要内容

在行政管理治域中的科学研判行动。行政管理治域中的科学研判主要分为两个方面,一是面向基层信访干部的科学研判体系。该体系主要面向基层信访工作人员,科学判断和分析信访工作

人员的心理诉求,判断其是否存在压抑、烦闷等负面情绪,为信访工作人员进行心理疏导和心理培育。二是面向信访人员的科学研判。政府部门协同社会组织或个人,科学判断和分析信访人的利益诉求是否合理,评估信访人是否存在心理诉求。面对信访人的利益诉求,政府部门多采取单独行动的策略。而针对信访人的心理诉求,则需要社会组织或个人的广泛参与。在社会心理服务组织或个人的参与下,西平县信访部门将信访人的来访情绪分为带着疑惑来访、带着期盼来访、带着忧愁来访、带着怨气来访、带着恨意来访、带着蛮横来访、带着刁难来访,并根据信访人的表面情绪对信访人进行初步研判。而后依据个人访还是群体访,将个体信访人的信访心理划分为需要心理、信任心理、侥幸心理、嫉妒心理、逆反心理;将群体信访人在个体信访人心理的基础上增加从众心理。之后,西平县信访部门通过心理测评软件、专业人员的参与,对信访人的心理状态进行科学研判和分类,将信访人的心理风险等级划分为“红”(重点对象)、“黄”(关注对象)、“绿”(一般对象)三种。其中,“红”(重点对象)是心理诉求大于利益诉求,“黄”(关注对象)是心理诉求与利益诉求等同,“绿”(一般对象)是利益诉求大于心理诉求。

在社会服务治域中的心理服务行动。在对信访人的信访诉求进行有效分类之后,西平县为具有强烈心理诉求的信访人设置了社会服务治域,以满足信访人心理建设需求。社会心理服务以其独特的心理服务属性,通过认知领悟疗法、意象对话技术、认知行为疗法、心理剧疗法等专业服务方法,帮助信访人了解自我,正视信访问题。对于因长期上访而形成的人际关系紧张、情绪困扰、社会适应不良等问题,通过专业心理服务,增强长期上访人员的社会适应能力,帮助他们走出信访情境,回归社会生活。

西平县针对具有心理诉求的信访人,制定专业的心理服务方案。“我们将每个信访事件作为一个主题看待,关键在于主题下的策划和设计,我们会针对服务对象(信访人)的差异制定与之匹配的心理服务方案。”(访谈材料:XPZ20190104)然而当信访工作人员与社会心理服务组织或个人在为信访人提供有针对性的心理服务产品时存在冲突,他们会根据分工进行协商。当服务方案制定之后,社会心理服务组织或个人便与政府信访部门选择合适的心理工具进行精准治理。

在行为文化治域中的分类处置行动。西平县政府针对信访人“三色”分类,建立了三级分类处置体系,因人施策,精准施治。针对“红”(重点对象),信访治理共同体将以社会心理服务组织和乡贤志愿者为核心,有针对性地为其提供专业的心理服务产品,着重解决其心理诉求。针对“黄”(关注对象),信访治理共同体将按照“政社协同”的方式,分头行动,由社会心理服务组织和乡贤志愿者解决信访人的心理诉求,地方政府解决信访人的利益诉求,并根据信访人的心理诉求处置情况的变化随机调整处置策略。针对“绿”(一般对象),信访治理共同体则按照相关的信访工作要求采取常规性治理措施,社会心理服务组织和乡贤志愿者根据信访人诉求的变化选择性参与,这种情况一般直接在行政管理治域中处置,心理诉求流转至行为文化治域的情况较少。在行为文化治域中,西平县依托乡土社会本土性的社会关系网络,融合传统乡村权威和现代乡村精英,组建“说事评理协会”。这些村社精英与村民之间都存在着千丝万缕的联系,因其独特的地位与社会威望,地方政府往往将其吸纳为信访治理主体在解决信访纠纷中时常充当调节者。

(二)基层信访治理共同体的运行逻辑

1. 以治权束为核心的权力运行逻辑

基层信访治理共同体运行的首要逻辑是处于不同功能性治域中的各个治理主体治权集合下的权力运行逻辑。基层信访治理共同体的治权束阐释了多元权力在基层信访治理中的运行轨迹。多元治权的合法性和合理性是治权束运行的逻辑起点。其中合法性是治权束运行的基本保障,合理性是治权束功能的有效耦合。西平县政府在行政管理治域根据社会心理服务组织和乡贤力量

的功能,赋予其在基层信访治理中的功能性治权,社会心理服务组织和乡贤力量便具备在其主导的社会服务治域、行为文化治域的主导治权。这种功能性主导治权由于在政府治权委托下形成,故受到政府公权力的约束和监督。可以说,基层信访治理共同体的权力场,是一种功能性治权与政府公权力相互耦合而成的权力场,并在三者螺旋交互的过程中形成基层信访治权束。

2. 以信息共享为基础的知识再生产

基层信访治理共同体处于相互依存的复杂环境中,为了采取有效的集体行动实现基层信访治理目标,治理共同体内部需要交换彼此的数据信息资源,并在此基础上开展治理知识再生产。在信访治理过程中,信访人面对着信访干部往往容易夸大自身的诉求,导致信访干部无法有效地对其诉求进行合理的评估。尤其在行为文化治域和社会服务治域中,乡贤力量和社会心理服务组织由于具有乡土权威性和技术专业性的成为成熟知识生产者,政府部门在这两个治域中仅作为信息共享的准知识生产者。在这两个治域中政府部门作为准知识生产者所扮演的角色在性质上与成熟知识生产者一致,区别主要在于两者在知识生产能力上的差距以及在制度化身份上的差异。由于信访人面对政府部门极易掩盖或夸大自身的真实诉求并呈现出表演式的行为,导致政府部门不能够很好的进行治理知识再生产,如西平县Z社会心理服务组织工作人员所言:“我们的第三方身份让他感觉到我们不是偏向哪一方,他会很真实地告诉我们想法,如果是(地方)政府的话,他会认为是哄他是在骗他。”(访谈资料:XPZ20190104)。

3. 以专业技术为依托的技术治理

在基层信访治理实践中,信访人的身心会随着信访事件处置阶段的变化而波动,存在着信访人波动不一的心理周期运动,在每个周期运动中,都有波峰期和波谷期。一般而言,波峰期的信访人是信访全过程中精力最集中、情绪最激动、行为最偏激的时期。它是信访人的消极情绪聚集期,也是最容易出现极端信访行为的时期。而波谷期则是信访人心理活动的疲倦期、松懈期、注意力不集中的时期,也不容易出现极端性信访行为的时期。社会心理服务治域为基层信访治理主体提供了信访人心理周期所编织的技术治理网络,社会心理服务组织或个人会依托其专业技术抓好信访人心理低谷期的心理建设和发展工作,以提高社会心理服务质量。

4. 以公共理性为保障的主体自治

理性是“是一种知识和道德能力,扎根于人类成员的能力之中”^[17]。公共理性是以共同体为基础的理性,可以使处在不同社会环境和文化下的社会成员,通过公共理性达成不同的共识内容^[18]。在基于社会心理服务的基层信访治理体系运行中,虽然地方政府与社会心理服务组织或个人存在行为上的差异性和目标上的区别,但是他们都能够通过符合社会正义的手段,追求公共理性认定的治理目标,对基层信访治理秩序、公共利益、以及社会心理服务的价值等自觉维护,并为之承担责任,各个主体便能够实现基于公共理性的自治,以确保基层信访治理体系的有序运行。

四、基层信访治理复合性治域的困境与出路

(一) 基层信访治理共同体治域的多维叠加

通过考察西平县基层信访治理共同体的场域实践发现,治理共同体理念同我国特有的信访治理途径的融合是对传统基层信访治域中“政府本位”和“社会本位”的反思与超越,是整合吸纳“公共权能的优长”与“社会公众的优势”的产物。面对基层信访的多个治理议题,单一的功能性治域并不能涵盖所有的信访治理问题,需要涉及多个基层信访治理议题的功能性治域齐头并进。因而不同议题的功能性治域之间会产生碰撞和交融,表现为一个功能性治理场域对另一个功能性治理场域的嵌入。多个功能性治域叠加而成的复合性治域便成为基层信访治理问题所关涉的情境议

题。基层信访治理共同体叙事促进了基层信访治理从崇尚功能性治域到拥抱复合性治域的起点重置。具体而言,可以从西平县基层信访治理共同体建设的场域实践中归纳出复合性治域的两个关键特征,即嵌入性和自主性。

1. 基层信访复合性治域的嵌入性

基层信访复合性治域的嵌入性存在三种模式,即独立单一性嵌入、依附整体性嵌入及合作互助性嵌入。在独立单一性嵌入中,三个基层信访功能性治域宏观上是独立且具有自身内在独特的运行逻辑的,此时的“嵌入”是将基层信访治理视为三者的汇聚点,起到连接器的作用。通过“嵌入”连结起来的复合性治域形式上构成化解基层信访矛盾纠纷的治理共同体,然而各自基于内在强大的本位逻辑和主动性,在面对基层信访治理现实困境时,通常各自为战,难以真正实现合作嵌入的治理成效,基层信访治理共同体流于形式。在依附整体性嵌入中,社会服务治域、行为文化治域基于成本—收益的理性分析而显示出对行政管理治域的过度依附,将信访治理压力通过嵌入这一制度化手段转嫁给政府,在增加政府负担压力的同时,也降低了基层信访治理的效率性,难以构建真正的基层信访治理共同体格局。而合作互助性嵌入是回应独立单一性嵌入和依附整体性嵌入治理效能低下、协作性缺失的另一维度。合作互助性嵌入逻辑是指基层信访治理的三大功能性治域相互协作、互融互通,同时,各个功能性治域基于满足信访人诉求和化解纠纷难题的共同信念,采取集体行动,凭借融合制度权力、技术权力、宗法权力于一体的复合权力,通过价值性调和的治理秩序,运用韧性治理机制,构建真正意义上具有较高适应性的基层信访治理共同体。

2. 基层信访复合性治域的自主性

基层信访复合性治域的治理活动是在分化且具有差异的功能性治域中进行的,基层信访治理主体在各自所擅长的功能性治域中开展行动。一方面,基层信访功能性治域创设之处便具有相应的功能性规则体系,各个治理主体按照对所处功能性治域的规则开展认识并内化于信访治理实践全过程。另一方面,功能性治域中的核心治理主体凭借自身的功能性权力与资源优势,依据自身所拥有的技术性权力,可以根据基层信访议题的更迭而动态地调整功能性治域的行动方式。因而,基层信访复合性治域并不是压抑各个功能性治域的自主性,而是发挥不同治理主体基于特定的信访矛盾议题在各自主导的功能性治域中表现出专业的治理实践,他们可凭借自身的治理优势和专业资源,运用已有的认知图式进行分析,在治理成本—治理收益理性思维的推动下,寻求契合功能性治域情境的治理技术,试图通过自主性建设实现基层信访复合性治域的专业化治理,以最低的治理成本换取基层信访复合性治域的最大成效。各个基层信访功能性治域在复合性治域的“控制”下可以通过平等竞争的方式实现相互嵌入,通过有机调和实现各自内部结构的整合互补以化解信访矛盾,提升社会治理效能。尤其在行政管理领域在权力外溢趋势不断增强、社会服务治域与行为文化治域的治理权限日益提升下,不同功能性治域中的自治性主体在逐渐嵌入基层信访复合性治域的过程中拥有了更加灵活的行动空间,使基层信访治域的实践样态变得更加丰富与多变。但在实际运行中,囿于政府与非政府主体行动逻辑的主体性思维,场域规范的碰撞,各个场域间难以实现平稳嵌入而产生相互排斥,造成资源浪费和场域整体性环境的破坏,不仅难以化解信访人的诉求矛盾,更会引起新的矛盾,陷入治理失效的困境。因而,场域不仅是有效化解信访治理难题的工具,更是决定社会长治久安的结构因素。

(二) 复合性治域下基层信访治理共同体的实然困境

1. 主体行政化

基层信访复合性治域的嵌入性有效避免了各个功能性治域各自为政的现实困境。然而各个功能性治域延续着行政管理治域中行政化的惯性思维,偏离了其应有的功能性轨道。西平县政府

通过政府购买服务的方式在行政管理之外构建出社会文化治域,将社会心理服务组织或个人吸纳到该治域之中。地方政府通过运用“吸纳式控制”的行动策略,将社会心理服务组织或个人“社会服务主体”的属性,规训为“准行政主体”,使得他们经常面临政治任务和履行专业服务的矛盾,有时会演化为“政府指导”下的社会服务供给,而非“顾客需求”下的社会服务生产。

2. 客体的错位

社会服务组织或个人作为典型的资源依赖型组织,他们需要采取策略性的行动积极主动地和所处环境进行互动。社会服务组织在自己的治理活动中追求符合自己目的的结果,总试图在自己生产供给社会心理服务产品中获得自身发展的资源,这就导致其逐渐成为资源依附下的“寄居蟹”,以地方政府的附庸者角色参与基层信访治理。在基层信访治理的合作关系中,地方政府作为社会心理服务组织或个人发展资源的持有者,占据着主导地位,迫使社会心理服务组织或个人为取得生存资源使其自主性受限,地方政府逐渐成为隐形的服务客体。

3. 准则虚置化

政府购买服务有利于转变基层信访治理中地方政府的职能,提高基层信访治理成效。然而,在地方政府购买公共服务时存在定向化、指定式购买^[19],大多数并没有签订合同,即便签订了合同,不遵照合同执行、随意修改合同、违约的情况也比比皆是^[20]。合同逐渐成为形式化的一纸空文。加之,在自我理性的驱动下,社会心理服务组织或个人为了获取自身发展的资源,进而使得他们赖以进行自我规训的职业道德和准则虚置化。在内外准则失灵的情形下,社会心理服务准则被搁置一旁。在西平县的信访治理体系创新建设实践中,西平县政府通过政府指定购买的方式,与郑州Q心理科技研究院签订协议,签订合同时并没有对服务的标准、考核绩效等做出相应的要求,导致两者间的协议对其并不具有约束力,为后续社会心理服务产品的生产和供给提供了巨大的自由空间,而其对信访人的服务准则也在合同约束软化的过程中日益虚置化。

4. 工具悬浮化

在基层信访治理中,地方政府简单地将社会心理服务工具异化为治理工具,仅将其看作是进入信访人内心获取信访人真实想法的有效渠道,而没有将其定位为信访人心理建设和发展的有效手段。同时,随着社会心理服务组织或个人行政化程度的加深,心理服务工具逐渐由服务工具转变为规训工具。在基于社会心理服务的基层信访治理体系中,服务主体日渐行政化,服务方案也开始以地方政府的信访治理目标为制定依据和实施目标,而没有将信访人的心理服务作为方案制定的核心内容。一定程度上导致了社会心理服务工具长期停浮在基层信访治理空间外围,在“服务空间”和“治理空间”运行脱节的基础上,治理工具碎片化运作,未能深入发挥其效能。

5. 空间异质化

在基层信访复合性治域中,往往将社会服务治域和行为文化治域看作是行政管理治域的延伸,相对忽视信访人在社会服务治域和行为文化治域中的情感体验、精神建构。在行政管理治域强制稀释下原本基于职业道德的社会公共服务逐渐消逝。同时,由于农村居民对于社会心理服务的认知有些滞后,并不能科学地看待社会心理服务空间。在村民看来“树活一张皮,人活一张脸”,进入社会心理服务空间就像是“树不要树皮,人不要面皮”,承认自己精神有问题。信访人也将社会心理服务空间看作是其施展自身“表演细胞”的舞台,在这里他们尽其所能展示其在信访事件中的冤屈,不配合社会心理服务组织或个人对其所进行的社会心理服务,并不时地以其对社会心理服务异化的认知抵抗地方政府,认为自己是“被精神病”,这在很大程度上也影响了社会心理服务组织参与基层信访治理的广度和深度。

(三) 复合性治域下基层信访治理共同体的已然进路

1. 制度稀释下的服务主体回归

基层信访复合性治域中服务主体行政化导致其作为公共服务的第三部门的属性逐渐弱化,因而应该加强制度建设,为基层信访治理实践中社会心理服务组织或个人的嵌入构建制度防火墙,“稀释”基层治理中的强制行政,保障其第三部门属性的完整。一是,加强职能制度建设,明确双方的职责定位。要明确社会心理服务组织在基层信访治理中的功能,同时对服务生产和供给中的行政干预进行规训,以保证二者的协同,防止行政的强制吸纳。二是,加强协商制度建设,增强社会心理服务组织或个人的独立性。社会心理服务组织要保持其专业方面的独立性,应通过制度保障,防止行政干预下的专业化漂移。三是,加强协作制度建设,保障地方政府与社会心理服务组织的平等合作。地方政府在基层信访治理中,应该改变其居高临下的领导者姿态,以平等协作的方式与社会心理服务组织开展合作,保证基于社会心理服务的基层信访治理体系的有效运转。

2. 激励引导下的服务客体归位

面对基层信访治理实践中社会服务组织或个人在行政化导向下产生的服务客体错位,应通过激励机制的建设引导服务客体归位。一是建立合作意识,营造良好的合作基础。社会服务组织或个人与地方政府的合作一方面可以减轻地方政府专业技术能力不足的压力,提高地方政府治理成效,另一方面也为社会服务组织或个人树立品牌形象,防止其在资源不足的情况下产生发展风险。二是地方政府作为社会服务组织或个人发展中所需资源的持有者,不应依据个人喜好,而应按照社会服务组织或个人的服务成效,来分类分配资源,借以改变社会服务组织或个人以地方政府为导向的行动逻辑。通过合作激励和按劳分配的方式,推动社会服务组织或个人在基层信访治理中服务客体由地方政府向信访人的转变。

3. 监督规训下的服务准则回转

基层信访治理复合性治域的运行极易因外部合同规训和内部自我监督的失灵形成服务准则的失效。因而,亟须构建基层信访治理中社会服务监督机制,以保证社会服务的成效。一是,建设外部监督机制,以规训行政化下的政社共谋。地方政府往往以指派的方式与社会服务组织或个人进行合作,这种基于信任的委托—代理关系可以有效地增进主体间的协作,但是,也会导致委托方与代理方监督的虚置。因而,应构建以社会为核心的监督机制对两者的合作流程进行全域监督,以确保双方职责的切实履行。二是,建立健全内部规训的自我监督机制。社会服务组织或个人作为专业的服务供给主体,其应该拥有良好的职业操守和职业道德,并在自己的行动中践行其精神价值。应依托行业协会构建行业自律机制,将政府评估与同行评议有效结合,推动社会服务主体对专业服务准则的履行。

4. 社会容纳下的服务工具衔接

面对着社会服务治域与行为文化治域悬浮化,须转变社会心理服务供给主体间的思维,通过社会容纳推动社会服务工具与基层信访治理的其他工具无缝衔接。首先,地方政府应转变对社会服务工具的定位,正视其在基层信访治理中的心理疏导、心理干预等相关功能,而不应仅将其看作是获取信访人真实心理的工具。其次,应推动基层信访治理实践中多元工具的无缝衔接。社会服务工具作为新的工具,在基层信访治理体系之中还处在尝试期,地方政府应该在遵守基层信访治理法律规章制度的基础上,尽可能根据信访人心理状态的发展变化选择适当的行政工具、法律工具等与之匹配,以保证社会心理服务工具的治理效能。同时,社会服务组织或个人作为服务工具的使用者,应该科学地配合信访治理的进度适时地对信访人的心理服务方案进行调整,并选用恰当的服务工具进行服务,以保证基层信访治理的有效开展。

5. 认知重塑下的服务空间还原

在行政的强制吸纳下原本为信访人提供的心理服务空间,逐渐异化为对信访人实施规训的空间。因而,应该从以下两个方面入手推动社会服务治域从“规训治域”转向“服务治域”。首先,要加大对农村居民进行社会服务知识培训的力度,转变其对心理服务的传统认知,实现能够科学理性地看待社会心理服务的实质内涵。其次,在社会心理服务空间中,地方政府应以社会心理服务组织或个人为中心,将捆绑在社会心理服务组织或个人身上的绳索解掉,恢复其能动性,并正视信访人夸张的“表演行为”,根据社会心理服务组织或个人的要求进行干预。

五、结语

信访工作在维护基层社会稳定方面发挥着愈加重要的作用。本文从场域理论出发,发掘基层信访功能性治域的内容,将社会治理共同体理论嵌入基层信访治理中,以期克服基层信访治理主体在治理方式、权力运行、责任落实上的碎片化,规避治理实践的片面化,降低治理的交易成本和潜在风险,提升治理效益。

从实践中看,基于对河南省西平县信访过程的分析发现,基层信访治理共同体是信访治理不断创新、不断变革的结果,是信访治理与社会心理服务融合互嵌的产物。社会心理服务体系建设为西平县构建基层信访治理共同体提供了实践基础,除了基层党委政府这一重要治理主体外,还包括县乡社会心理服务中心、县域社会心理服务组织等治理主体。西平县信访治理共同体通过在行政管理治域中的科学研判行动、社会服务治域中的心理服务行动、行为文化治域中的分类处置行动,遵循以治权束为核心的权力运行逻辑,利用以信息共享为基础的知识再生产和以专业技术为依托的技术治理,凭借公共理性的主体自治保证基层信访治理体系的有序运行。可见,西平县的基层信访治理共同体经历了功能性治域衔接下的集体行动,促进了基层信访治理从崇尚功能性治域到拥抱复合性治域的起点重置。

作为基层信访治理的理想形态,治理共同体以培育对话主体为基础,使得信访议题能在不同的功能性治域中展开联合行动,同时也倒逼基层信访功能性治域的变革发展,以有效应对复杂多变的基层信访难题。虽然复合性治域下基层信访治理共同体能够有效应对信访难题,然而面临复杂多变的社会环境,基层信访工作仍然存在主体行政化、客体的错位、准则虚置化、工具悬浮化、空间异质化等问题,亟需通过加强制度建设、完善组织激励机制、健全内外监督规训机制、明确社会服务工具定位、增强认知重塑力度等手段化解。

参考文献:

- [1] 习近平. 中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议[N]. 人民日报,2021-11-17(001).
- [2] 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[J]. 江苏行政学院学报,2018(3):110-118.
- [3] 吴超. 当代中国社会转型与信访治理[J]. 毛泽东邓小平理论研究,2011(11):44-47.
- [4] 陈慧荣,李志超. 信访协同制度化与国家社会治理能力[J]. 中国行政管理,2014(10):51-55.
- [5] 付晶,刘振宇. 大数据时代的网上信访:治理模式与优化路径[J]. 宁夏社会科学,2019(2):48-53.
- [6] 裴坤鹏. 社会工作介入群体性信访事件模式探索——以M市社工介入复员干部群体性信访事件为例[J]. 华东理工大学学报(社会科学版),2016(4):41-49.
- [7] 田毅鹏,张帆. 社会矛盾调处中政府与社会组织的“互嵌性”运作——以J市信访法律事务服务中心为例[J]. 社会科学,2018(5):63-75.
- [8] 张海波. 大数据与信访治理[J]. 南京社会科学,2017(10):61-67.

- [9]李迎生,李文静.新时期我国信访矛盾的社会工作介入研究[J].学海,2017(3):107-114.
- [10]王山,兰庆庆.社会心理服务体系嵌入基层社会矛盾化解:效应及其限度——基于西县信访治理实践的思考[J].宁夏社会科学,2020(1):127-135.
- [11]毕天云.布迪厄的“场域-惯习”论[J].学术探索,2004(1):32-35.
- [12]高晓波.中国特色社会治理共同体的内涵、理论与构建[J].甘肃社会科学,2021(2):40-48.
- [13]张志旻,赵世奎,任之光,等.共同体的界定、内涵及其生成——共同体研究综述[J].科学学与科学技术管理,2010(10):14-20.
- [14]俞可平.论国家治理现代化[M].北京:社会科学文献出版社,2015:18.
- [15]郁建兴.社会治理共同体及其建设路径[J].公共管理评论,2019(3):59-65.
- [16]刘培功.社会治理共同体何以可能:跨部门协同机制的意义与建构[J].河南社会科学,2020(9):17-24.
- [17]詹姆斯·博曼,威廉·雷吉.协商民主:论理性与政治[M].陈家刚,译.北京:中央编译出版社,2006:68.
- [18]周谨平.社会治理与公共理性[J].马克思主义与现实,2016(1):160-165.
- [19]杨宝.政府购买公共服务模式的比较及解释——一项制度转型研究[J].中国行政管理,2011(3):41-45.
- [20]王浦劬.政府向社会组织购买社会服务研究:中国与全球经验分析[M].北京:北京大学出版社.2010:27-31.

Transformation of Governance Domain and Community Construction of Grassroots Petition Governance

WANG Shan, HUANG Hong-kai

(Research Center for Social Stability and Crisis Management of China, School of Politics and Public Administration, Southwest University of Political Science and Law, Chongqing 401120, China)

Abstract: From the perspective of field theory, we analyze the practice of grassroots letters and visits governance in Xiping County, Henan Province, and find that there are three functional domains, namely, administrative domain, social service domain and behavioral culture domain; as a living organism, they co-construct the practical field of grassroots letters and visits governance community and coordinate and interact with each other. As a process of multiple mechanisms' resonance and multiple resources' integration, the field narrative of grassroots letters and visits governance community construction promotes the reset of the starting point of grassroots letters and visits governance from exalting functional governance to embracing composite governance. In the compound governance domain, the construction of governance community is still plagued by the administerization of the main body, virtualization of policies, suspension of tools, dislocation of objects and heterogeneity of space. Therefore, it is urgent to optimize the construction of grassroots letter and visits governance community through institutional construction, supervision and training, and cognitive reshaping.

Key Words: field; grassroots governance; letters and visits system; governance community; compound governance field