

信访动力机制的法经济学分析

——从基层民众利益表达与科层系信息不对称的展开

王鸿铭

【提要】信访作为一种公共产品,属于缺乏消费弹性的刚性产品。信访的免费性激励当事人进行信访,但作为信访消费者的纠纷当事人,却可能难以摆脱“沉没成本”的心理效应,从而导致强制解纷的路径依赖。而作为信访产品提供者的国家,可以通过信访机制获得代理人地方治理的绩效考评,实现中央对地方的便宜治理。但这一效能,还需要配套足够的上级信访受案容量,以免形成信访者的逆向激励而过度放大纠纷。

【关键词】信访 信访动力机制 法经济学

〔中图分类号〕 D693.61 **〔文献标识码〕** A **〔文章编号〕** 1000-2952(2013)03-0082-05

一、引言

信访制度作为一种公共产品在中国有着深厚的历史文化渊源,是一种民主参与和权利救济的政治制度,从1951年建立以来在化解社会矛盾,促进社会的民主监督,保障公民基本权益上发挥了积极而有效的作用。但是,随着公民社会的不断发展,公民的权利意识不断完善,社会主义市场经济日新月异的发展,信访制度越来越面对日益严峻的困境挑战。一方面,信访制度内部自身的缺陷引发了如今许多非正常的倾向,信访制度与现行司法行政制度的矛盾日益尖锐,涉诉信访严重影响到法律的基本权威,从而形成了“维稳政治”的模式。另一方面,信访的诸多困境也由外部环境的变化所导致,社会转型引起的利益和权益多元化诉求使得社会矛盾愈演愈烈,贫富差距的日益扩大也导致信访高潮不断出现。本文将从法经济学的视角,通过对纠纷解决成本的考量,来分析信访的动力机制,作为集体或个人自身行动的信访,是如何被动员的?其动员技术又是如何的?这关系到行动的可能性。信访的动力机制就在于探讨信访的各个要素如何由静态结构向动态行动转变,以及最

后中央政府应如何解决信访存在的困境,在分析后提出自己的政策建议。

二、作为刚性消费对象的信访公共产品

信访作为一种行政救济方式,^①是基于底层视角寻求向上行政解纷渠道的独特政治景观。从其经济属性分析,信访是由政府(行政)提供的,用以解决群众反映问题或者吸纳建议的面向群众而效用不可分割的公共服务。^②从内在属性上辨析,信访具有一定的消费非竞争性特点,即一部分人对信访的使用不会影响另一些人对

^① 从信访本身的复合功能分析,信访涵盖了“反映情况、提出建议、意见或者投诉请求”等诸多方面,但现实中最为集中表现的就是作为一种权利救济的方式,采用行政渠道的解决机制。应星:《作为特殊行政救济的信访救济》,《法学研究》2004年第3期。

^② 萨缪尔森认为公共产品就是一种效用不可分割地影响整个公众的商品,典型如药品。参见[美]保罗·萨缪尔森、威廉·诺德豪斯《经济学》,萧琛等译,华夏出版社1999年版,词汇第21页。

该产品的消费，一些人从这一产品中受益不会影响其他人从这一产品中受益，受益对象之间不存在利益冲突。同时，信访在制度容量范围内，也具有非排他性。信访渠道并不为某个人或某些人所专有，一般不会将其他人排斥在信访之外。所以，信访是典型的由行政机构提供的公共产品（public goods）。^①但由于其对服务采用免费方式，不设定经济准入门槛，在信访资源有限的情况下，会表现出具有非排他性和不充分的非竞争性的准公共产品特点：由于零门槛的设置，信访数量爆炸会使得信访机制不堪重负，导致一般性投诉案件如泥牛入海，实际只能令信访制度蜕变成为准公共产品。

从一个泛纠纷解决意义上考察，社会同时并存了诉讼、仲裁、调解、复议、和解等等公力或者私力的纠纷解决产品。若从公共属性来看，则具有公共力量介入的诉讼、仲裁、调解和复议具有同信访相类似的属性，只不过如诉讼仲裁等收费性纠纷解决机制并不能算是纯公共产品，而属于介乎纯公共产品与私人物品之间的产品称为准公共产品混合品。^②我们注意到，《国务院信访工作条例》将那些能够归入其他的正式纠纷解决机制的纠纷分流在信访收案之外，^③意味着信访并未在业务层面与其他的公力纠纷解决机制交错。因此，最终信访公共产品的消费者实际上是那些穷尽了其他公力救济手段或者被上述救济手段所摒弃的对象（如行政复议败诉者或者申请行政诉讼再审被拒绝者）。从经济学角度分析，对信访产品的消费是一种典型的缺乏弹性的刚性需求，即无论获得信访产品的成本如何变化，一般对于信访产品的消费需求总量是不会有太多变化的。

在这一推导结论的基础上，对信访制度进行法经济学分析，可以列举出下述的分析框架：通过为什么进行信访消费的提问，来分析信访人进行刚性消费的数量边界，探讨作为消费者的个人消费均衡在哪里；从公共产品提供人的视角，我们还可以提出信访产品产出的激励问题，这会决定信访产品数量；另外在理性假设这一硬核之外，我们还可以回归真实人视角，进一步探讨“千方百计上京城”等非理性信访问题的个体成因以及纾解之道，等等。本文的研究方向，是考察上述分析框架的起点性问题——为什么信访，以更为全面地把握信访体制的激励机制。

三、作为消费方的信访激励： 纠纷解决成本的考量

从纠纷解决的理路来看，对解纷成本的成本收益考量会直接指引当事人的行为。从其机理来看，当事人进行纠纷解决机制选择会依托于所谓的经济“理性”来进

行决策和行为。依据拉卡托斯“科学进步的研究纲领框架”——沿着形式理性理论、预期效用理论、自我利益最大化理论和财富最大化的脉络，可以验证行为人进行理性选择的行为范式。^④首先，依托纠纷解决的形式理性视为，要求当事人采取的手段与其目的的一致性最大化，即比较不同行为（解纷手段）方案之间的成本和收益，这是进行成本收益比较的基础。其次，借助预期效用理论及效用函数，令不同纠纷解决行为方案之间具有了通约性、可传递性的比较条件，便于选定最优的解纷方式。再次，自我利益最大化理论则可以避免休谟式的“他人幸福影响”问题，^⑤更准确地将决策目标指向为当事人（决策者）自我利益，排除了利他行为对于利益决策的干扰。最后，财富最大化理论通约了因为选择不同纠纷解决方式造成的异质的利益比较难题，使得货币收益成为了判定行动人选择的圭臬，并可以进一步援引价格体系而展开预测性分析。设通过解纷机制可以实现的纠纷利益为 U ，适用解纷机制的成本为 C ，最终获得的实际成本收益为 V ，可得关于纠纷解决机制的公式：

$$V=U-C$$

只要存在收益，即 $V \geq 0$ ，当事人适用该解纷机制进行纠纷解决就有利可图，则解析公式可知：

$U-C \geq 0$ ，即满足 $U \geq C$ 则当事人就可以进行该项纠纷解决活动。

而当事人之所以选择信访，主要是因为对比于其他的收费型纠纷解决机制（如诉讼、仲裁）而言，若假设获得公正解决的结果是恒定的，则不同纠纷解决机制的结果价值应当就是一致的，此时比较不同解纷机制的优

① John O. Ledyard, Public Goods: A Survey of Experimental Research, Public Economics, 1994 (5): 3.

② James M. Buchanan, "An Economic Theory of Clubs" *Economica*, New Series, Vol. 32, No. 125 (Feb., 1965), pp. 1-14.

③ 《国务院信访工作条例》第 15 条规定：“信访人对各级人民代表大会以及县级以上各级人民代表大会常务委员会、人民法院、人民检察院职权范围内的信访事项，应当分别向有关的人民代表大会及其常务委员会、人民法院、人民检察院提出”；第 21 条第一款规定：信访工作机构“对已经或者依法应当通过诉讼、仲裁、行政复议等法定途径解决的，不予受理，但应当告知信访人依照有关法律、行政法规规定程序向有关机关提出。”

④ 参见魏建《法经济学：分析基础与分析范式》，人民出版社 2007 年版，第 25~27 页。

⑤ 休谟认为：人类的社会本能，使得人们在判断一种行为的功利问题上，应同时关注其对于人的自身幸福的影响，还要视其对于他人幸福的影响。参见舒远招、朱俊林《系统功利主义的奠基人——杰里米·边沁》，河北大学出版社 2005 年版，第 42 页。

劣就是考察变量纠纷解决成本的大小。作为不需要付费的信访机制，由于其也不需要适用专业话语系统和专业程序安排技术，又可以节约用于进行解纷程序的代理人或者技术辅助人费用。对比而言，信访在成本变量上是具有优势的。不过，由于信访属于备位性的程序，只在穷尽了其他的法定的救济途径之后才能施用。因此，关于当事人处于选择信访的决策依据，其实就变得异常简单了，只要满足信访预期成本 C_i 小于预期收益 U_i ，则进行信访就是一件符合理性且有利可图的事情。

从决策的心理捷径分析，在是否施用信访的问题上，当事人往往难以摆脱“沉没成本”（Sunk Cost）^①的心理效应而致被纠纷解决本身所“绑架”。由于信访处于纠纷解决机制末端，具有所谓的“兜底性”，这意味着如果放弃最后的信访，则对于既有的权利损失也将很难再通过正当的方式得到救济。此时，对于决策的当事人而言，纠纷所造成的权利损失如同已经沉没的成本，他将很难理性地看待这一“支出”，因此在做是否进行信访的决策时，就同样不能理性地评估期望边际成本和收益，以至于坚决进行信访。对此，可能的解释在于，人们存在自我申辩（Self-Justifications）的倾向，不愿承认自己以往的决策失误，因而总是希望与之前的选择保持一致，为此将救济进行到底成为了一种路径依赖的选择。^② 另外，对于权利损失本身，当事人还会产生尽快弥补损失的强烈动机，这种动机会导致风险性寻求。^③ 这样一来，进行信访之前的诉讼、行政复议等救济而“投入的时间、金钱或其他资源会影响个体其后的决策”。^④ 事实上，此时的当事人就如同一名投资人，由于之前施行权利救济而发生了账面损失（救济不成功），如果不继续对这项不成功投资继续投入的话，就等于实际接受该损失。因此，也可以说沉没成本效应反映出的是当事人一种“避免浪费的愿望”，这是存在多层次的纠纷解决链条后前述纠纷解决机制的运用可能造成对当事人的内部心理暗示，从而潜在地影响到当事人的继续从事纠纷解决行为。

交易成本问题也值得我们重视，新制度经济学理论认为，人类的行为可以用有限理性和不完全信息的假设来解释，因此交易成本可以被看作制度的运行费用，巨大的交易成本是导致信访制度效率较低的主要原因。以下可以被看作解释信访制度交易成本产生的原因：信息不对称。信息不对称是指当事人双方所获得的信息条件是不相同的，其中一方确切知道行为的大致过程和主要特征，而另一方却因为各种原因对行为的过程与特征不甚了解。我认为，从博弈论的角度来看，信访过程就是信访人和信访机构在相互博弈。在这种博弈中，双方所获得的信息是不对称的，往往是掌握着政策资源的信访

机构能得到充分的信访资源。正因为信访制度在信息传导与沟通方面建设的明显不足，导致信访交易成本日益增高，民意表达的渠道太少，大量信息被堵塞在信访沟通渠道当中，造成信访交易成本高、信息资源大量流失等后果，信访制度起不到原先建立时期望达到的特有的信息传导与沟通的功能。从最近颁布的《信访条例》可以看出，《信访条例》第31条对信访机构调查核实权力提出要求，如：听取陈述，必要时可以要求信访人、有关组织和人员说明情况，组织调查，对重大、复杂、疑难的信访事项可以举行听证等。该条例第19条对信访人在信息真实方面的义务也做出规定：“信访人提出信访事项，应当客观真实，对其所提供材料内容的真实性负责，不得捏造、歪曲事实，不得诬告、陷害他人。”但条例对信访机构和相关行政部门在信息公开方面的义务却没有明确规定，这种单方面的规定不仅忽视了信访人的知情权，也反映了《信访条例》在信访人权利义务方面的规定存在缺陷，这就是重义务轻权利。

不过，即使执着于沉没成本难以自拔，作为纠纷解决当事人坚持信访可能还是符合理性的。因为这种坚持到底的行为，可以向纠纷的解决者和对方当事人展现出良好的前后一致的决策者形象（或者是强硬的纠纷解决人形象^⑤）。若放弃了信访，则常被外部认为是有所理亏，这等于承认了错误。即使最终信访失利，当事人始终保持一致就能赢得别人的尊敬。^⑥ 这形成所谓的自我肯定的动机驱动，进而也暗示行为人可以认为自己就是一个好的决策者。^⑦ 而一个良好的自我表现本身就具有

① 斯蒂格利茨著《经济学》（第二版），梁小民、黄险峰译，中国人民大学出版社2000年版，第40页。

② Brockner J., The escalation of commitment to a failing course of action: towards theoretical progress. *Academy of Management Review*, 1992 (17), pp. 39-61.

③ Garland H., Newport S. Effects of absolute and relative sunk costs on the decision to persist with a course of action, *Organizational Behavior & Human Decision Processes*. 1991 (48), pp. 55-69.

④ Arkes H. R., Blumer C. The psychology of sunk cost, *Organizational Behavior & Human Decision Processes*, 1985 (35), pp. 124-140.

⑤ 法经济学分析表明，在诉讼和解中扮演强硬者的角色，有助于获得更大的诉讼优势。[美]考特、尤伦著《法和经济学》，张军译，上海三联书店、上海人民出版社1994年版，第673~679页。

⑥ B. M. Staw. The escalation of commitment to a course of action, *Academy of Management Review*, 1981 (6), pp. 577-587.

⑦ D. R. Bobocel, J. P. Meyer. Escalating commitment to a failing course of action: Separating the roles of choice and justification, *Journal of Applied Psychology*, 1994 (79), pp. 360-363.

很高的主观价值，这种原因同样也是理性的。

四、作为供给方的信访激励： 中央对地方治理的低价选择

从经济分析必须观照的外部性来看，1949年后中国社会中间阶层的消失，使得定位为以民为本的中央政府，缺乏直接面对民众的缓冲。在通过科层模式治理的国家权力运行中，留下一些可以越级而飞跃上告的法定管道，是改变科层模式积弊的一种制度实践。即使可能面临一种以科层制度克服科层问题的内在悖论（上访机构依旧是通过科层结构而层层设置），但至少并不推崇权力制衡的国家力量格局中，能够实现基层行政权力的某种微妙的平衡。这种平衡背后有着一套独特的现代国家逻辑，即国家的介入意味着人民有了自己的政府，而民众有了一定的利益表达需求就会求助于政府。从这个角度而言，信访代理机构普遍设立的主要原因是中央对于地方政府的良好预期，期待于官僚体制能够满足民众的利益表达需求而非仅仅为了中央和民众的直接政治沟通或者监控官僚。^①

这一机制从中央视域出发可能是有效的。因为代理制本身的设立，即使不考虑依行政区划“叠床架屋”构造昂贵的造价，代理成本问题是任何委托治理所无法回避的。^② 吴思在分析中国古代百姓上访动辄舍命破家，可较好的结果也仅是上峰批示让地方长官研究处理而已，少数大案要案得钦差下访也仅能“设法调停”，“千百中有一二得公正处理”，^③ 实际代理人治理实效差矣。为了解决这一问题，信访制度的内在逻辑是淡化案件级别和地域管辖，允许在横向，特别是纵向上进行持续性的“上达天听”。^④ 这样一来，中央和个案民众就具有了信息对称的可能，避免由于信息的不完全和不对称，使拥有地方信息优势的代理人存在潜在的机会主义行为。^⑤

基于上述的中央政府的地方治理思路，需要考虑到信访本身能否有效承担上述消解信息不对称的能力。这涉及到其作为公共产品的供应问题，即在有限的上级信访部门受案容量下，过多的信访甚至于信访“爆炸”将会阻塞前述中央民众间的信息流动，导致“迟到的正义是非正义”。而此时，信访的治理技术将会转向为信访部门的选择性执法，形成事实上的“会哭的孩子有奶吃”。这种逆向的制度激励，将会进一步导致信访者选择“做大事件”，造成“炫耀型”信息传递，刻意地夸大甚至于扭曲事件表述，以抓住上级眼球而获得稀缺信访资源。这样一来，会形成信息不对称的阿克洛夫市场效应，使得信访过程中充斥夸张信息而“劣信驱逐良

信”，不但平添了许多甄别信息真伪的信访处置成本，也使得真正需要获得及时处理的案件被延宕甚至于搁置了。

为此，经济分析需要给出的方案就是确保信访救济的公共产品数量与实际需求数量的均衡。信访制度作为无需付费的公共产品，其需求本身具有无限性。这会产生一个悖论，即免费的产品同样需要支付其他成本。打比方来说明：促销商家提供免费产品派送，由此造成现场过于拥挤，必须要连续排上两天队，这本身就会遏制那些认为不值得支付两天排队时间去享有派送品。所以，免费却拥挤的信访，本身至少就包含了一定的机会成本。这成为了一种案件的筛子，非大于信访成本之案件收益，则进行信访只能是秋菊打官司一样的“争口气”了。^⑥ 于是，作为制度选择的信访，决定最终均衡的数量，并不是直观的实际供应数量，而是信访本身拥挤程度，即经过其他信访前纠纷解决机制所不能化解的案件数量。

五、解决信访制度困境的 政策建议

信访的动力机制分析，可以推导出作为国家纠纷解决方式的一种尴尬——纠纷解决本身会演变成为一种国家对地方治理的方式；而信访的有效性可能会诱致其他纠纷解决方式的失效，并因此导致解纷主体对信访方式

① 叶笑云：“平衡视阈下的当代中国信访制度研究”，复旦大学2008年博士论文，第65页。

② Jensen, M. and W. Meckling. Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure [J]. Journal of Financial Economics, 1976, 4. pp. 305-360.

③ 吴思著《潜规则：中国历史中的真实游戏》（修订版），复旦大学出版社2009年版，第23~24页。

④ 横向指的是信访事件与信访部门并不必然存在所谓的“对口”，可能一起司法裁判的冤假错案，当事人会选择到省委进行信访而不一定走省高院的渠道；纵向则可以跨越级别区别，比如地方法院的错案而径行向最高人民法院信访。

⑤ 这一原理同样在政治学者中得到表述：“在这个过程中，具有政治觉悟的领导层与当地社区中那些目不识丁、远离政治的大众保持着直接的联系，直接从他们那里了解他们的想法、他们的见识和他们的疑难……这种政治方法的优点是防止命令主义和上层分子的虚饰主义倾向。”J Gray, P Cavendish, Chinese Communism in Crisis: Maoism and the Cultural Revolution, New York: Pall Mall Publish, 1968, pp. 49-50. 转引自[美]马克·赛尔登《革命中的中国：延安道路》，魏晓明、冯崇义译，社会科学文献出版社2002年版，第259页。

⑥ 这种为争气而进行信访，可能同样也是合理性的，可待行为经济学工具的分析。

的过度依赖,从而加剧对信访产品的需求。于是,国家更偏好于信访这一非正式的地方治理方式,纠纷个体更偏好较诸其他正式解决渠道更加有效率的信访机制。这实际上涉及到行为经济学所关注的人的偏好问题,而“关于人的偏好和价值,并不是单纯从社会环境推导而成,更是被社会建构形成的”。^①在这个意义上,化解信访拥堵本身并不是一味地去强化信访制度的收案容量和解纷力度,而是反过来应该致力于更为根本的其他正式解纷机制发挥效用,以免重蹈治标不治本的怪圈。

在我看来,信访制度目前所处的困境首先是自身存在许多不足,长期以来中央政府把信访机构视作维稳部门,把信访难题当一项政治任务来抓,把信访工作与维护社会基本稳定联系在一起,其效果是不太好的,反而使得在信访机制中机会主义行为泛滥,在稳定压倒一切的前提下,各地方政府不得不放弃原有的原则和解决信访案件的标准,使得原本解决起来很容易的信访案件变成了“花钱买太平”的潜规则行为,有的甚至采取非正当手段,人为地造成民众与政府的对立与冲突,千方百计地阻扰信访人上访。这样就形成了一个悖论,一种原本是用来调解社会矛盾纠纷、促进社会稳定的特殊制度安排,却不断滋生出不利于社会稳定的因素。因此,要解决信访制度目前所面临的难题与困境,我们必须首先构建起有利于信访制度良好运行的和谐政治环境。著名的经济学家诺斯的路径依赖理论对信访制度的改革也有一定的启示意义,在路径依赖的理论看来,信访制度的改革一方面是可以回归到原有的1951年建立伊始的对信访制度的期待,切切实实地把信访制度转变为群

众监督政府参政议政的政治机制,通过信访机制,中央政府可以听取广大民众的意见,接受民众的监督,不断疏导民众的情绪,并不断加强党的群众工作,从源头上化解信访的“困境”,用群众工作总揽信访工作,减少广大群众对各级政府不满意的行政法规、立法、决策的出台,消除社会矛盾发生的根源。另一方面要加快政治体制改革的步伐,借鉴西方的司法行政体制,建立“监察专员制度”,从而冲破这种路径依赖的“锁定”。逐步地将信访制度纳入到国家的法律体系,不断推动信访制度的法律化和程序化。同时要在全社会大力开展普法教育,努力培养与社会主义法治进程相适应的法治政治文化,建立并完善公众利益诉求与表达机制,在司法独立和司法公正的旗帜下不断塑造司法和法律的权威。最终在法治社会下形成法治信访,保障上访人的权利,合理解决上访者的难题,为广大群众与政府之间的良性互动搭建一个公平、有序的桥梁。通过这种和谐的政治法治文化的建设,实现社会矛盾的法制化化解机制,最终实现解决目前信访困境与难题的目的。

本文作者:中国政法大学政治与公共管理学院法经济学研究中心副研究员
责任编辑:赵俊

^① See Paul Slovic, *The Construction of Preference*, *American Psychology*, 1995 (50), p. 364.

Law and Economics Analysis of Dynamic Mechanics of Letter and Visit System: From the Perspectives of Expression of Grass-roots' Interests and Information Asymmetry of Hierarchical System

Wang Hongming

Abstract: As a public good, letter and visit system belongs to the rigid products short of the consumption elasticity. The free letter and visit system always motivates the concerning parties, but it would be difficult for the participant involved in the disputes to get rid of the psychological effects of the sunk cost which may lead to the path dependence of the mandatory dispute resolution. As the provider of petition products, the state may fulfill its local governance in a economized way through the agent performance evaluation of local governance by said mechanism. However, the provision of adequate case capacity supported by the upper authorities is needed, with which the adverse motivation to the participants and thus the excessive zoom of the concerning disputes may be avoided.

Key words: letter and visit system; dynamic motivation mechanism; law and economics