

社会心理服务驱动下信访“分类治理”的理路*

——以河南省西平县为例

王 山

摘要：学界对于信访分类治理的研究大多基于因“人”分类或因“事”分类展开，形成了信访分类治理研究的基本范式。然而，社会心理服务嵌入信访治理体系，为信访分类治理提供了新的视野：因“心”分类，即按照信访人“心理诉求——利益诉求”的两分原则，将信访人分为利益型、心理型、耦合型和无意识型四种。本文以西平县信访治理实践为个案，提炼出由“心”而治的信访分类治理模型，并对该模型的治理理路进行了分析。研究发现：地方政府对信访频次、情绪和事件的三维叠加形成了信访分类治理的参照维度，而地方政府对治理技术的灵活性运用则构成了信访分类治理的动态实践。本文为信访分类治理过程中信访人的心理诉求与利益诉求间的关系提供经验事实，并为社会心理服务驱动下的信访分类治理理路提供分析框架。然而，受限於研究区域和案例数量，本文提炼出来的由“心”而治的信访分类治理模式还有待进一步验证和完善。

关键词：社会心理服务 信访治理 分类治理 运作机制

中图分类号：G124 **文献标识码：**A

一、问题提出

在基层信访治理中，信访原问题若未能依法得到及时就地解决，极易派生出不良现象，产生诸多信访衍生问题（刘振勇，2012）。在信访原问题向其衍生问题的发展过程中，信访者在上访中投入的精力较大，甚至成为其主要生活内容和精神支柱，不达目的不肯罢休，即使最终从“胜利”中的受益远抵不上其信访所付出的成本，他们也要“坚持到底”。正如一些当事人所言，“本来派出所处理了，他不给钱，还要说大话，听着就生气。我想，派出所不行，法院还拿你没有办法吗？”（陈柏峰，2007）

*本文研究得到重庆市教育委员会人文社会科学重点研究基地项目《大数据背景下的重大公共决策非理性舆论传播与风险治理研究》（项目编号：19JD004）、北京市政府信访办公室委托课题《信访制度、行政法治与政府执政关联性研究》（项目编号：HX20190023）和西南政法大学2018年校级科研项目《乡村振兴战略下现代农业产业集群发展中的地方政府干预问题研究》（项目编号：2018XZQN-43）的资助。感谢审稿专家提出的宝贵建议，本文的写作得益于罗兴佐教授的指导，以及与张彩华博士、李春南博士、邱洪敏博士的交流讨论，在此一并致谢。文责自负。

信访人此时已经不是单纯地通过信访解决利益诉求，而是在一定程度上存在“赌气”心态。由此，信访人的目标开始发生转向，逐渐演变为“不蒸馒头争口气”的心理，要向信访部门“讨个说法”，继而产生了“为气而信访”的微观图景。应星（2007）曾提出“以气抗争”的概念来解释这类上访者的行为模式。他认为这些访民有毅力和精神支撑，甚至面对打击、报复也不畏惧，“气”是信访者行动再生产的推动力量（应星，2009）。在“气”的推动下，信访人往往有着各种不满、委屈、猜忌、怀疑、依赖、偏执、愤怒、紧张、焦虑、侥幸等负性情绪（张清娥，2009）。信访者的信访行为是以相对平和的方式呈现还是以偏激的方式呈现，取决于信访人所积攒的“气”能否有效地疏解。这就导致了以物质利益为核心的信访问题转换为“利益诉求——心理诉求”双重作用下的新信访问题。面对这种新的信访问题，需要信访工作人员具备极强的灵活性，并拥有有效的对话技术和分析心理特征的能力（田毅鹏，2018），以便分析上访者“气”生成的心理过程和个性心理特征，掌握每个上访者的不同心理状态及其产生的原因，能够因人制宜，采取不同措施。

然而，大多数地方政府在寻找信访者“为气而信访”的消气之道时陷入了“花钱买平安”的路径依赖。一方面，通过花钱满足上访者的心理期望；另一方面，当他们认为花钱收买信访人的方式已基本不可能时，则转向花钱收买国家信访工作人员，让其拒绝登记本地访民或将已经登记在案的记录抹掉（田先红，2012；于建嵘，2007）。这种方式虽然可以暂时消解信访困局，但是忽视了信访人行为背后潜藏的复杂情感活动，极易导致信访困局再次上演。因而，地方政府要想使信访人“心服口服”还需要柔性治理思维（刘敏岚，2018）。习近平总书记在十九届四中全会提出“健全社会心理服务体系和危机干预机制，完善社会矛盾纠纷多元预防调处化解综合机制，努力将矛盾化解在基层”。社会心理服务体系的提出为基层信访柔性治理提供了新的思路。

何谓社会心理服务，学术界尚未达成共识，官方文件也未直接定义。有些学者将其等同于心理健康服务，认为两者在服务目标上，都是预防和减少各类心理问题，提升公众心理健康水平；在服务内容上，主要包括心理咨询、心理疾病治疗等；在服务对象上，都是面向心理正常的普通大众，不包括属于精神科医生诊疗对象的心理异常的精神障碍患者（程婧等，2018）。另一些学者则认为，“社会心理服务”与“心理健康服务”有着根本区别，不能混同使用。前者采取的不是病理学的视角，而是积极发展的视角；不是个体的视角，而是社会的视角；侧重解决社会宏观层面的社会心态问题，是社会治理体系的一个方面，通过“由心而治”的路径实现国家和社会的“善治”（辛自强，2018a）。本研究认为，社会心理服务是通过健全社会心理服务体系实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动；主要包括社会心态培育、社会心理疏导、社会预期管理、社会治理的心理学策略的运用等内容；其核心目的是解决社会宏观层面的心理建设问题（辛自强，2018b）。本文在梳理信访分类治理范式的基础上，以河南省西平县信访治理实践为例，提出分析社会心理服务驱动下信访分类治理的理路，以期为新时代基层信访工作提供经验借鉴。

二、“双因素”模型：社会心理服务驱动下信访分类治理范式

（一）传统信访分类治理范式

地方政府面对众多信访案件，极易陷入“头痛医头”和“脚痛医脚”的被动治理窘境，导致我国现行的信访治理存在一个突出问题：地方政府不能根据信访事件的性质与信访人的特征科学地进行甄别，开展有针对性的分类治理。在以往的信访治理中，信访工作人员往往是被动处理信访事件，采用“一刀切”的治理方法，不能根据不同信访人的特征，有效解决信访事件。本文认为，创新信访治理方式的一个基础性问题就是如何构建信访分类治理体系，并在此基础上探索有效的信访分类治理模式。

2005年国务院颁布的《信访条例》开始出现信访分类治理的导向。条例第四条中指出：“信访工作应当在各级人民政府领导下，坚持属地管理、分级负责，谁主管、谁负责，依法、及时、就地解决问题与疏导教育相结合的原则。”属地管理即按照信访事件的发生地和信访人的所在地，将信访事件交给当地政府解决。当地政府要么按照属地管理的方式交由乡镇政府处理，要么按照信访案件所涉及部门进行归口管理。从纵向来看，属地管理是政府内部根据属地原则进行“自上而下”的信访分类治理，而地方政府承接转送的信访案件之后所进行的归口管理则是横向上进行“自左至右”的信访分类治理。除了这两类之外，还有“自下而上”的信访分类治理模式。这种分类治理模式是“自上而下”模式的逆运行，即乡镇政府对信访人反映的本级政府无法处理的事件进行汇总后，分门别类地交由县级信访部门处理的治理方式。

上述三种分类治理方式，所呈现的是政府内部信访分类治理的运行机制，较少考量信访人及其所反映的信访案件，无法根据信访事件与信访人的差异有针对性地进行处理。有学者认为，地方政府应该运用各种手段（村庄规范、村庄结构等）对信访对象（信访人或信访事件）进行区分，并在此基础上通过强化治权达到信访治理目标（申端锋，2010）。为地方政府信访治理提供了一种基于信访事件与信访人分类的思路（如图1所示）。一是根据信访事件性质进行分类，可划分为社会权利类信访、经济权利类信访以及政治权利类信访（李文静，2014）。二是根据信访事件内容，可划分为失地农民保障、涉军群体、人事劳资等（陈柏峰，2012）。

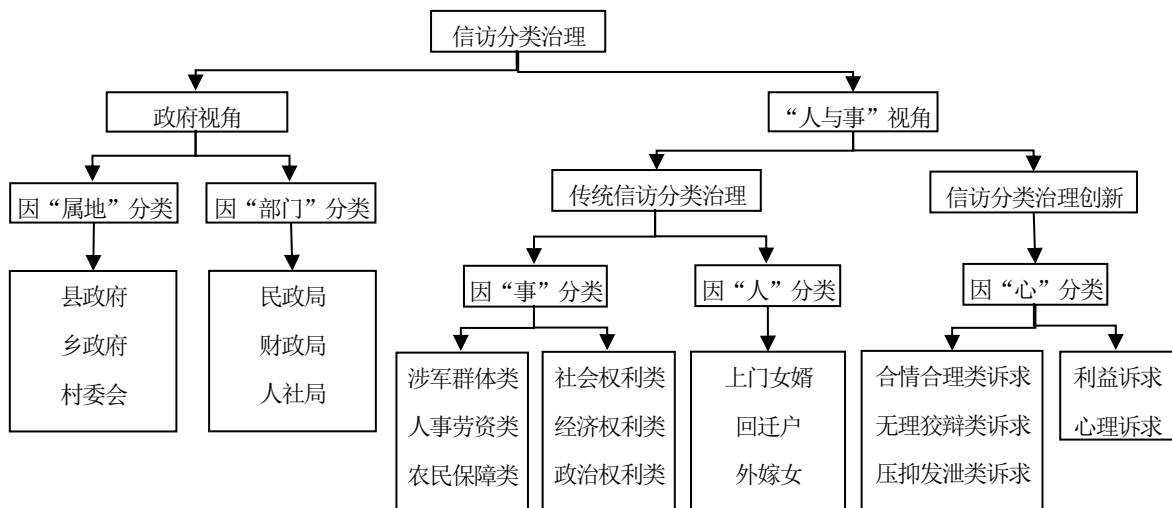


图1 信访分类治理示意图

三是对信访人进行分类。因“事”分类的方式虽然考虑到了信访案件的差异性，但缺乏对同类信

访案件下不同信访人的特征考量，仍然无法做到因人而异。于是，有的地方政府开始将注意力转移到信访人身上，着重根据信访人的家庭因素和行为导向判断其个人行为，而后根据个人的具体类型进行治理。如根据信访人的上访行为分为“赖货”（品行不好的人）、“信球”（脑子不好使的人）、“神经病”等（申端锋，2010），或将信访人从家庭属性上分为上门女婿、回迁户、外嫁女、单身汉、五保户等。这种方式在家庭属性或行为特征方面考量了信访人的差异，但是仍然没有把握住信访人的心理特征，且在具体的信访治理过程中，即使对信访人进行了分类，仍回归到事件分类治理层面。因而，无论因“事”分类或因“人”分类，均未形成一套较好的分类体系。

（二）信访分类治理范式创新

笔者调研发现，在信访治理中，西平县基于“人与事”的视角，将信访人的信访诉求与心理动机相融合，探索出了一条因“心”分类的治理逻辑。即通过社会心理服务对信访治理的嵌入，评估信访人的心理诉求与利益诉求的差异，而后根据信访人的具体诉求进行信访治理。因“心”而治的方式既是社会心理服务嵌入信访治理的创新，也是信访治理过程中社会心理服务运行的基础和前提。这种方式将上访者的行为看作心理诉求和利益诉求双重因素耦合的结果。其中，心理诉求是信访人在信访过程中所寻求的心理慰藉，利益诉求是信访人在信访事件中想要得到的物质利益。信访人的“心理诉求”和“利益诉求”二分法（以下简称“双因素”）不再割裂信访治理中的“人”和“事”，而将“人”与“事”相结合。它通过比较信访人的心理诉求和利益诉求，全面把握信访人的信访愿景，使信访事件立体地呈现在信访工作人员面前。根据信访人“心理诉求”与“利益诉求”的差异，可以将信访人划分为利益型、心理型、无意识型、耦合型四种（如表1所示）。

表1 “双因素”视角下信访分类治理内容

分类治理类型	分类治理目标	分类治理工具	分类治理边界	分类治理表现
利益型 (低心理诉求-高利益诉求)	解决信访人的利益诉求	行政工具、法律工具、经济工具	边界清晰、限于政府内部	常规化信访治理
心理型 (高心理诉求-低利益诉求)	解决信访人的心理诉求	行政工具、法律工具、心理工具	边界模糊、政府社会协同	协同型信访治理，如政府聘请专业的社会心理服务工作人员
无意识型 (低心理诉求-低利益诉求)	与信访人谈话了解其行为背后的动因	行政工具、法律工具、心理工具	边界较为清晰（前期政府内部，后期政府社会协同）	技术型信访治理
耦合型 (高心理诉求-高利益诉求)	解决信访人的利益诉求和心理诉求	行政工具、法律工具、经济工具、心理工具	边界模糊、政府社会协同	复合型信访治理

1.利益型。利益型信访人在信访过程中较为理性，没有过多失常的心理，以解决利益诉求为主要目标，即低心理诉求和高利益诉求。地方政府主要对信访人的利益诉求进行判断，评断信访人的信访诉求是否合理。若合理则按照《信访条例》和《信访工作流程》进行办理，即选用行政工具、法律工

具、经济工具^①对信访案件进行常规化处理。

2.无意识型。无意识型信访人是指在集体信访事件领头人的影响下，随波逐流进行信访的群体。他们在信访中缺乏主见，怀着侥幸心理，期望通过信访获得“意外之财”，即低心理诉求和低利益诉求。他们对事物缺乏分析，在外界压力或消极暗示下，常常放弃原观点而跟从大多数人的行为。地方政府应该及时与这类信访人进行沟通，通过行政工具、法律工具或心理工具对这类信访行为进行治理。

3.耦合型。耦合型信访人不但完全陷入到自身所设置的“心理情境”之中，而且以解决利益诉求为主要目标，即高心理诉求和高利益诉求。这类信访人有三种情形。第一种，信访人在现实生活中有诸多不如意、对政府有误解、或曾经受到伤害。该群体在信访过程中，可能会以过激的言辞或行为释放心中的不满，导致其信访行为异化。第二种，信访人所反映的问题因政策等客观原因暂时不能得到解决或难以解决，信访人在漫长的等待中产生焦急、烦闷的情绪。这类信访人的心理由理性转向感性，将信访过程中产生的负面情绪嵌入信访行为中，导致信访行为的偏激。第三种，信访人在原本生活中存在心理问题（如人际交往障碍、性格偏执、抑郁症、精神分裂症等）。这类信访人虽然具有合理的利益诉求，但不能冷静理性地看待信访部门的处理结果。信访部门在处理耦合型信访案件时主要分两步进行，一方面通过社会心理服务疏导信访人的负面情绪，让信访人正确看待信访案件本身、以平常心对待信访部门、客观看待信访案件处理结果。另一方面信访部门按照《信访条例》和《信访工作流程》积极主动地尽早回应信访人合理的利益诉求。

4.心理型。心理型信访人表面上是在反映利益诉求，但主要是为了满足某种心理需求，即高心理诉求和低利益诉求。这类信访人往往因一些小事或利益问题（该利益问题或许不成立）而长期上访，其所付出的代价，早已超过上访事件所涉及的价值和利益。同时，信访人由于将信访看作生活的全部内容，逐渐脱离社会，丧失了生活能力，长期依赖政府或他人生活。此外，心理诉求大于利益诉求还体现在攀比性信访案件中。

（三）案例选取及数据来源

1.案例选取。西平县位于河南省中南部，总面积 1089.77 平方公里。全县有 33 个居委会、251 个行政村、1221 个自然村、3056 个村民小组，总人口 88.65 万人。本文研究选择河南省西平县作为研究对象主要基于以下几方面原因：（1）典型性。2016 年，中央政法委将北京市丰台区等 12 个区、市作为社会心理服务体系建设联系点，以期探索形成符合我国国情的社会心理服务体系。西平县是建设联系点中唯一的县级联系点。该县在探索“信访+社会心理服务”方面走在前列，选其作样本具有较强的典型性。（2）创新性。西平县围绕加强社会治理创新，借鉴“枫桥经验”，将信访治理与社会心理服务紧密融合，探索建立“信访+社会心理服务”的信访治理新模式，进而推动信访问题的有效化解，为基层信访治理提供了新的思路。（3）可推广性。西平县是典型的农业大县，以其为研究对象所得出的研究结论相较于市辖区更具有推广性，可以为新时代背景下我国县域政府信访治理创新提供新的思路。

^①信访分类治理工具是指信访治理主体用来处理信访案件的手段。依据工具内容将其划分为行政工具（政府购买服务等）、法律工具（司法诉讼等）、经济工具（经济救济等）和心理工具（心理服务等）。

2.数据来源。本文研究所使用的案例和数据主要来自笔者在西平县调研过程中获取的资料，包括一手数据资料和二手资料，以一手资料为主。调研前期，研究团队主要通过互联网对西平县“信访+社会心理服务”相关新闻视频、报纸报道（网络版）等进行搜集，为后续实地调研奠定基础。2019年1月，研究团队在西平县开展多次半结构化访谈和研讨会，主要包括：（1）政府内部人员的半结构化访谈。确定了访谈内容和提纲后，对西平县副县长、信访局长、乡镇书记、镇长等人员分别进行半结构化访谈，并与他们多次进行临时性电话、微信、邮件交流，通过互动获取更多信息；（2）与参与信访治理的社会团体进行深入访谈并做详细记录；（3）研究团队成员多次参与西平县信访部门召开的相关研讨会，整理会议记录，经过会议负责人确认后，形成研讨会记录。此外，研究团队获得了西平县提供的内部相关资料，包括西平县“信访+社会心理服务”工作报告、西平县关于做好“接、解、结”信访工作三字工作法等。

三、案例呈现：“双因素”视角下的信访分类治理实践

（一）“双因素”视角下的信访分类治理探索

自2016年确定为社会心理服务联系点以来，西平县经过三年多的实践，“信访+社会心理服务”建设已初见成效。

1.构建以多元主体为核心的信访分类治理体制。从宏观层面看，西平县政府在县乡两级设置社会心理服务中心，帮助信访工作人员明晰信访人的心理诉求和利益诉求。从中观层面看，西平县信访部门与郑州全人心理科技研究院合作，专门处理以心理诉求为主的信访案件。截至目前，西平县信访部门委托郑州全人心理科技研究院87件信访案件，已化解82件。从微观层面看，西平县政府在村（社区）级层面构建以“五大员”（治安主任、妇联主任等）和“评理说事”协会等主体为核心的信访治理网络，帮助信访工作人员理清信访人的真实诉求。

2.形成以社会心理服务为核心的信访分类治理工具。西平县信访部门多次邀请专业人士对信访工作人员进行社会心理服务培训，提高他们的社会心理服务质量。截至目前，西平县考取心理咨询师资格的人数达960人，其中国家级心理咨询师128人；信访干部考证人数180人，其中国家二级心理咨询师46人。西平县政府将这些具备社会心理服务专业技能的人员作为信访治理骨干，着重处理心理诉求较大的信访案件。

（二）“双因素”视角下的信访分类治理参照

在具体的信访治理实践中，西平县信访部门将信访人划分为“红（心理型）、黄（耦合型）、绿（利益型）和无意识型”四种。其划分依据主要是信访人的信访频次、信访情绪、信访事件（如表2所示）。

表2 “双因素”视角下的信访分类治理参照

信访类型	信访频次	信访情绪	信访事件	信访实践
利益型	不存在周期性上访或多次重复上访	无负面情绪或负面情绪较少	明确的利益诉求	刘二工资上访事件
心理型	周期性上访、多次重复上访	存在严重的负面情绪	明确的利益诉求但与所呈现出来	范大与李二“一元钱”、

	或上访成瘾		的情绪状态不符	田汉“要户”等上访事件
耦合型	周期性上访、多次重复上访 或上访成瘾	存在严重的负面情绪	明确的利益诉求且呈现出来严重的情绪状态	
无意识型	从众上访	无负面情绪	无明确的利益诉求	

1. 信访频次。有的信访人在初次上访后便等待信访部门的回复，不存在周期性上访或重复上访的问题；有的信访人则每天到信访局报到，呈现出周期性或反复性上访的现象；有的信访人多次到县级信访部门信访无果后，转向市级、省级或直接进京上访。信访治理中大多数的“老大难”有重复访、越级访等行为。信访人一旦开始重复访、越级访，极易沉浸在上访之中不能自拔，不但会出现心烦、失眠、忧郁症、反社会人格障碍，而且将生活与上访融为一体，逐渐丧失与其他人进行沟通的能力，最终形成“上访成瘾”。上访成瘾并不是一蹴而就的，而是经历了“正常上访→反复上访→上访成瘾”的积累过程。据此，信访工作人员通过统计信访人的信访频次，能较为有效地把握信访行为对其心理发展产生的影响，并在由正常上访向上访成瘾转换的过程中，把握信访人的心理诉求。

2. 信访情绪。信访治理需要“察言观色”，信访人和信访工作人员会根据对方的情绪表达推测其目的和想法，使自己在信访博弈中处于优势地位。一方面，信访工作人员的“脸色”成为信访人与地方政府讨价还价的参照。信访人通过把握信访工作人员的言行举止，抓住信访工作人员的心理状态，诱使信访工作人员陷入他们所编织的“陷阱”。对于信访人而言，他们在信访过程中既不愿也不想抑制自己的消极情绪，甚至还会将消极情绪作为“谈判”的有力武器，希望通过强烈的消极情绪加深自己的“冤化”，从而获得“谈判”成功。另一方面，信访人的“脸色”是信访治理的“显示屏”。信访工作人员在处理信访事件时应应对信访人的“脸色”明察秋毫，并善于从中发现信访人的心理诉求，真正了解信访人所思、所想、所盼。同时，信访工作人员在与信访人沟通交流时，也应该控制自身情绪。如果信访工作人员对信访人缺乏感情、冷若冰霜，甚至动辄批评训斥、辱骂信访人员，这些行为不是看信访人“脸色”，而是甩给信访人“脸色”，极易导致信访人选择非正常上访，使信访部门处于被动局面。

3. 信访事件。信访概念的不同直接影响着对信访事件的理解。当前，有广义信访和狭义信访之分，狭义的信访主要指行政信访，即访民个人与行政机关或其他公共部门之间发生的行政类纠纷(夏瑛, 2019)。狭义信访概念下的信访事件专指行政类纠纷事件，并不包含民事类纠纷、刑事类纠纷等。在实践中，囿于“不惯诉讼，但求上官做主”“习惯让政府出来评评理”的传统，民众有了诉求和冤屈，倾向于首选信访(童星, 2014)。除了通过信访表达对各级党政机构不满、抗议而请求帮助之外(任剑涛, 2012)，还将自己和家庭在生产与生活中所面临的困难通过信访渠道进行反映(焦长权, 2010)，以期寻求“组织庇护”(狄金华 2016)。从信访工作的实际情况来看，狭义信访概念并不能呈现基层信访事件的全貌，故应从广义层面上理解和运用信访的概念。广义的“信访”源于《信访条例》中对信访的界定，即“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”，这一概念在当前运用相对普遍(张宗林, 2019)。在广义信访概念下，信访制度有着鲜明的中国特色，承担了诸多复杂的功能，如社会治理方面的剩余事务兜底功能、纠纷解决机制的替代功能等(陈

柏峰, 2016)。因而, 基层政府所面对的信访事件既包含行政信访事件, 又包括向政府提出投诉请求的个人之间的纠纷、个人与非政府主体间的纠纷等非行政纠纷事件。西平县信访工作人员为了更加有效地识别信访人的真实诉求, 认为如果信访事件明确具体, 且未给信访人带来强烈的负面情绪, 可将信访人的目的看作是解决利益诉求。但是, 若信访事件本不该对信访人造成极大的负面情绪, 信访人在表述过程中却带有强烈的痛苦情绪时, 则认为信访人除利益诉求外还存在强烈的心理诉求。如西平县焦庄乡郭大^①因侧墙被冲而进行上访的事件, 事件的经过是:

2012年12月, 郭大的邻居何三在房顶开水槽时, 没有接下水管, 每逢下雨, 水直冲郭大偏方墙壁。郭大就此事件与何三沟通无果后, 多次向焦庄乡政府反映该问题, 要求政府为自己做主。

焦庄乡政府随即安排包村领导处理该信访事件。包村领导入村后发现两家各执一词, 后从村支书处了解到该信访事件背后另有隐情。何三认为: “郭大夫倚老卖老, 在公共场合说自己是劳教犯等言辞, 让自己在村里很没面子。”而郭大夫夫妇则认为: “何三有前科, 人坏, 有坏思想, 害怕被打击报复。”信访人所陈述的信访事件的核心虽然是下水管道引发的冲突, 但其问题的症结却在信访人的心理作用下所产生的“心理幻想”, 他们存在何三以前犯过错始终就是坏人的思想。焦庄乡政府在对待这个信访事件时, 认为问题的症结在于信访人的心理诉求, 而不完全是利益诉求, 信访工作人员此时关注的已不是墙体冲击的问题, 而是如何打开双方心结。

(三) “双因素”视角下的信访分类治理机制

1. 分析评估机制。西平县政府在县、乡接待窗口和村级矛盾调处室安装心理测评软件, 对信访人的信息进行采集、筛查、评断、评价, 进而对信访人的心理状态进行预判。之后, 信访工作人员在了解信访事件的过程中, 确认信访人的信访事件标的物、信访情绪等, 并结合预判结果初步判定信访人类型。若是以利益诉求为主, 信访工作人员按照《信访条例》进行常态化信访治理; 若存在心理诉求则开启心理服务机制。以西平县田汉由“平冤”向“要户”转变的上访案件为例。

20世纪90年代, 田汉向信访部门反映其在20世纪六七十年代, 由于家里的孩子比较多, 便偷了生产队的粮食, 后被生产队发现后抓了起来, 他认为自己是冤假错案, 要为自己“平冤”。

当时, 西平县信访部门接到田汉信访案件后, 便搜集相关信息, 并展开实地调查。调查发现, 田汉确实存在偷粮行为, 并不属于冤假错案。西平县信访部门按照当时的信访工作要求对其信访案件进行处理。田汉对信访部门的处理结果不满意, 开始反复上访、甚至进京上访。面对田汉的反复上访, 西平县信访部门开始从“主动作为”转为“疲于应付”。然而, 在2016年, 田汉不再向信访部门反映“平冤”的诉求, 转而反映户口问题。发生转变的原因在于田汉发现之前反映的“平冤”事件, 信访部门已经“无感”, 于是寻找新的上访事由, 以获得信访部门的关注。其所反映的户口诉求为:

20世纪80年代, 时任村主任的陈晨看上了他的宅基地, 想找一处宅基地与田汉交换。田汉不同意, 宅基地交换失败。由此, 田汉认为陈晨为了报复他, 便将自己两个儿媳、两个孙女、两个孙子的户口注销。

^①遵循惯例, 案例中人名已做学术性处理。

信访工作人员调查发现田汉反映的户口诉求不属实。田汉的二儿媳妇在该村有户口，但是已于1998年随其丈夫（田汉二儿子）一起迁到外省。而两人的两个儿子没有入户的原因是两人并未向派出所提出入户申请。田汉的三儿媳是外省人，虽然与田汉三儿子结婚，但是并没有办理结婚登记手续，只是按照农村的习俗请客，且户口也并未从外省迁入，两个女儿出生后也未到派出所进行申报，因此也没有该村户口（田汉三儿媳和两个女儿在外省都有户口）。然而，田汉认为他们在该村没有户口的原因是其与村主任之间的矛盾，在信访时多次提到“就是村支书报复我”等话语。在30余年的上访中，田汉已沉浸在自身所设置的“情景”之中，不能理性地看待事实真相。因此，西平县信访部门认为，田汉的心理诉求超越了利益诉求，是为了通过上访来泄气，获得心理的舒适。

2.心理服务机制。西平县信访部门对信访人分类后，为有心理诉求的信访人提供心理服务。通过“心理疏理、情绪泄压、思想引导”，改善信访人的不良认知；通过“倾听（真诚尊重）、接纳（理解包容）、共情（建立关系）”，及时安抚信访人情绪，引导他们回归正常心理状态。对于黄色（耦合型）信访人，西平县信访部门将心理服务供给与利益诉求处理并轨运行。对于红色（心理型）信访人，西平县信访部门优先解决信访人的心理诉求，之后再解决其合理的利益诉求；若信访人仅存在心理诉求而无合理的利益诉求，信访部门仅解决其心理诉求。如田汉信访案件中，信访工作人员发现田汉的利益诉求并不属实，但是在长期的上访过程中产生了严重的心理诉求。村民反映田汉的妻子不和他一起生活，过不到一起但并未离婚；孩子多次让田汉过去，田汉不愿到外省与家人团聚，而执意留在村里讨个公道。为了使田汉走出其所“构建”的信访情境，信访工作人员从信访管理者转变为信访倾听者，换位思考田汉的信访事件，有针对性地提供心理服务。正如乡镇干部所言：“要善于听信访群众诉说，信访群众说完气就消去一大半了，说完之后回去就没事情了”。

3.跟踪回访机制。信访案件处理结束后，有些信访人虽然签订了罢访协议书，但仍停留在信访情境中，尤其是耦合型、心理型信访人，极易因长时间上访而难以摆脱上访所留下的思维和行为习惯。这就需要信访工作人员跟踪回访，帮助信访人回归社会。一是，通过回访关注信访人的心结是否真正解开。对仍心有芥蒂的人员，继续对其进行心理疏导和人文关怀，进一步解开信访人的心结，培养其理性、平和、积极向上的社会心态。二是，通过回访了解信访人是否有新的诉求。信访老户由于长期上访，逐渐形成思维定势，一旦偶发新问题不能及时解决，极易产生信访“回流”现象，通过回访做到抓早抓小抓苗头、心贴心、实打实地为群众排忧解难。2016年，田汉信访事件由“平冤”转向“要户”就是信访工作人员在回访中发现。三是，通过回访关注信访人是否适应社会。一些信访老户因性格偏执导致人际关系紧张，信访问题解决后适应社会迟缓。工作中要主动为信访人着想，发挥社会资源优势，帮助信访人创造新的生活空间，搭建新的生活平台，真正融入社会。

四、结论与展望

（一）研究发现

传统的信访分类治理理念和方法主要集中在信访人的利益诉求，忽略了信访人的心理动因等深层次因素。社会心理服务驱动下的信访分类治理创新通过事前预防、事中干预、事后关怀的思路，将社

会心理服务融入信访治理过程中，有助于明晰信访人上访行为的背后动因，具有较强的现实意义。随着社会心理服务嵌入信访治理版图，社会心理服务成为连接地方政府与信访人之间的治理机制，为信访治理心理秩序的建构奠定了基础。国家通过社会心理服务体系的建设促进信访人心理的良性回归，地方政府信访分类治理逐渐由利益回应发展为心理服务。本文研究发现：

1.由“心”而治的信访分类治理更加侧重挖掘和解决信访人的隐性诉求。信访人的利益诉求可表现为具体的现实利益且容易被信访部门察觉到。而信访人的隐性心理诉求则较难发现，不容易被信访工作人员把握。信访工作人员可以通过信访频次、信访情绪、信访事件的分析评估，把握信访人的心理诉求与利益诉求间的关系，以推动信访问题的解决。

2.由“心”而治的信访分类治理技术是“治理-服务”属性的二元统一。治理技术是信访治理主体为提高治理成效所采用的特定方法或举措。根据治理技术在行使主体与作用领域的细微差别，其在信访治理实践中分化为两个层次。第一个层次体现为“地方政府-信访人”的治理属性。地方政府通过观察信访人的言谈举止等外在表现判断信访人的“心理诉求-利益诉求”，通过社会心理服务等方式对信访人施加影响，促使信访人向地方政府既定的治理目标靠近。第二个层次体现为“社会组织-信访人”的服务属性。地方政府为了更好地了解信访人的心理诉求，通过购买服务的方式吸纳社会心理服务组织参与信访治理。相较于政府信访治理的行政性，社会心理服务组织在信访治理体系中体现出其社会性的一面；地方政府在其中更多的是问题导向，社会心理服务组织则更多的是服务导向，通过与信访人沟通服务于信访人的心理需求、疏导信访人的心理，促使信访人以平和的心态看待信访事件。

3.由“心”而治的信访分类治理是对信访工作人员的心理修缮。人的心理与所处环境有着重要关联（葛鲁嘉，2009）。信访人负面情绪的集聚为信访工作人员营造了一个充满负能量的工作环境。在这个环境中，信访工作人员极易受到信访人负面情绪的感染，从而产生职业紧张乃至职业倦怠。社会心理服务体系建设与基层信访治理的有效对接，在解决信访人心理诉求的同时，也为信访工作人员提供了自我心理修缮的路径。正如西平县信访局干部所言：“参加社会心理服务培训一方面是为了增强自身在信访工作中的工作方式和技巧，提升工作能力；另一方面则是为了减压，作为信访干部心理压力很大，通过学习社会心理服务的知识也为自己寻求出口，寻找钥匙，在没有培训之前作为个体的人不知道怎么宣泄自身的压力”。

（二）研究结论

西平县信访分类治理实践阐释了因“心”分类的治理模式。该治理模式的推演理路为：其一，信访治理应该按照信访人的心理诉求和利益诉求二分法进行分类；其二，信访人的心理诉求与利益诉求之间存在差异，形成了利益型、心理型、耦合型、无意识型四种信访分类治理模型。从信访分类治理的历程来看，信访分类治理之初，地方政府依据信访事件、信访频次、信访情绪评估信访人的心理诉求与利益诉求，判断信访人的具体类型，在信访分类治理前期形成信访分类评估的微观图景。确定信访人类型后，信访部门开始进行分类治理。在信访分类治理工具选用上，其治理策略凸显出行政工具、法律工具、心理工具融合使用的治理景观。信访治理的分类评估和分类治理共同构成了信访分类治理的理路框架（如图2所示）。信访分类治理模式包含两个层面：从分类评估层面来看，是地方政府对

信访事件、频次、情绪的三维叠加；从分类治理阶段来看，是地方政府对信访人心理诉求与利益诉求多维互动下，对信访分类治理技术的灵活运用。

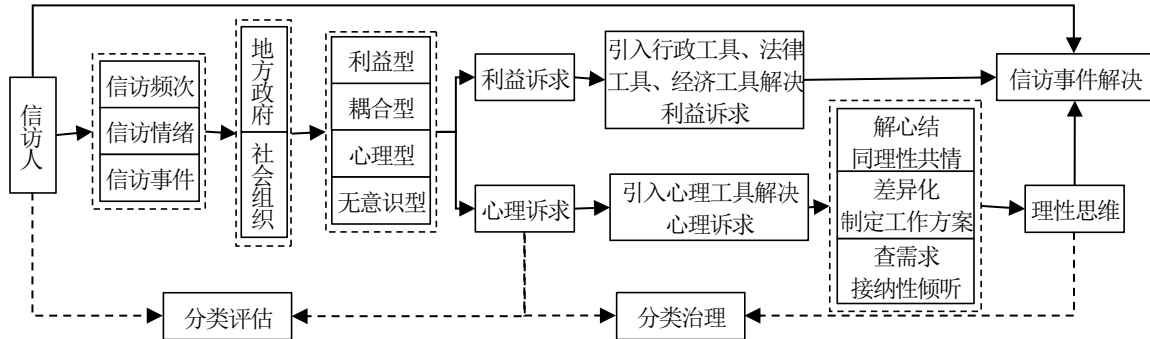


图2 信访分类治理理路示意图

（三）研究局限与展望

基于西平县“信访+社会心理服务”实践的有益探索，本文从类型学的角度，采用“心理诉求-利益诉求”二分法，深入分析了社会心理服务驱动下信访分类治理的理路，是一项对信访治理问题“学”与“用”相结合的探讨。然而，由于文章篇幅有限，笔者无法对信访这一复杂多变的事件进行穷尽分类，仅根据西平县的信访治理实践归纳整理后得出结论，希望有助于业界形成更为系统的研究成果，为我国信访治理提供更好的思路和治理方式。

参考文献

- 1.陈柏峰，2007：《“气”与村庄生活的互动——皖北李圩村调查》，《开放时代》第6期。
- 2.陈柏峰，2012：《农民上访的分类治理研究》，《政治学研究》第1期。
- 3.陈柏峰，2016：《信访制度的功能及其法治化改革》，《中外法学》第5期。
- 4.程婧、段鑫星，2018：《心理健康服务法治化：定位、现状与理路》，《思想理论教育》第9期。
- 5.狄金华，2016：《寻求组织庇护：一个农民信访解释的新视角》，《学海》第5期。
- 6.葛鲁嘉，2009：《心理学研究的生态学方法论》，《社会科学研究》第2期。
- 7.焦长权，2010：《政权“悬浮”与市场“困局”：一种农民上访行为的解释框架——基于鄂中G镇农民农田水利上访行为的分析》，《开放时代》第6期。
- 8.李文静，2014：《社会工作介入信访工作：必要性、领域及发展路径》，《探索》第3期。
- 9.刘敏岚、邓荟，2018：《社区心理服务：一种社会精细化治理的路径》，《天津行政学院学报》第1期。
- 10.刘振勇、李玉华，2012：《信访衍生问题及其防范治理》，《理论探索》第2期。
- 11.任剑涛，2012：《信访制度是否适应时代潮流》，《探索与争鸣》第1期。
- 12.申端锋，2010：《乡村治权与分类治理：农民上访研究的范式转换》，《开放时代》第6期。
- 13.田先红，2012：《治理基层中国：桥镇信访博弈的叙事》，北京：社会科学文献出版社。
- 14.田毅鹏、张帆，2018：《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》，《社会科学》第5期。

- 15.童星, 2014:《如何破解“宁信访不信法”?》,《群众》第4期。
- 16.夏瑛, 2019:《重复集体访: 诉求类型与信访强度》,《经济社会体制比较》第6期。
- 17.辛自强, 2018:《社会心理服务体系建设的定位与思路》,《心理技术与应用》第5期。
- 18.辛自强, 2018:《社会心理服务不等同“治病救人”》,《北京观察》第9期。
- 19.应星, 2007:《“气”与中国乡村集体行动的再生产》,《开放时代》第6期。
- 20.应星, 2009:《“气场”与群体性事件的发生机制——两个个案的比较》,《社会学研究》第6期。
- 21.于建嵘、李连江, 2007:《县政改革与中国政治的发展》, 爱思想网, <http://www.aisixiang.com/data/related-16564.html>。
- 22.张清娥, 2009:《信访工作的社会心理学分析》,《求实》第8期。
- 23.张宗林、张立荣, 2019:《信访概念辨析及其意义》,《信访与社会矛盾问题研究》第5期。

(作者单位: 西南政法大学政治与公共管理学院
中国社会稳定与危机管理研究中心)
(责任编辑: 小 秦)

The Logic of “Classified Governance” of Letters and Visits Driven by Social Psychological Services: A Case Study of Xiping County, Henan Province

Wang Shan

Abstract: Most of the research on classified governance of letters and visits is based on the classification of “people” or “things”, forming the basic paradigm of classified governance of letters and visits. However, the embeddedness of social psychological services in the governance system of letters and visits provides a new perspective for classified governance of letters and visits, namely, the classification of “intention”. According to the principle of “psychological appeal - interest appeal”, the types of petitioners can be divided into four types: an interest type, a psychological type, a coupling type and an unconscious type. This article takes the governance practice of letters and visits in Xiping County as a case, classifies the governance model of letters and visits from the perspective of “intention” and conducts an analysis. It finds that the three-dimensional superposition of letters and visits’ frequency, emotion and event forms the evaluation dimension of classified governance of letters and visits, and the flexible application of governance technology in classified governance constitutes the dynamic practice of it. This study provides empirical facts for the relationship between the psychological demands and interest demands of petitioners, and provides an analytical framework for the innovation mechanism of classified governance of petitioners driven by social psychological services. However, limited by the number of research areas and cases, the classified governance model of petitioners refined in the study needs to be further verified and improved.

Key Words: Public Psychological Service; Governance of Letters and Visits; Classified Governance; Operation Mechanism