

信访立法及其走向: 学术论争与政策分析

◎肖唐镖^{a,b} (南京大学 a.政府管理学院 b.公共事务与地方治理研究中心, 江苏 南京 210023)
◎田鹏程^a

摘要:近十余年来,国内学界对信访立法的关注逐步增多,在研究方法与研究内容方面均有进步,严肃的学术成果日益增多,能较为客观而公允地分析现有信访条例等法律文件在理念与原则、表达规范与语言技术等方面的不足。国家层面的“信访立法”议题近年来虽有国家相关部门的力推,但尚处于工作研究或政策研究阶段,并未进入严谨的学术研究。对有关地方信访法律文本的分析表明,立法本身的理念与精神、规则与技术等方面还有不足之处,与现代国家建设、法治建设尚有较大的距离,因此,分析统一信访立法的条件问题十分必要。而国家层面的“信访立法”,于国家治理未必有利,理应谨慎。

关键词:中国政治;信访;信访研究;信访立法;信访条例;国家治理

中图分类号: D523-3 **文献标志码:** A **文章编号:** 1005-460X(2016)02-0007-08

近年来,在体制内权力与机构得到前所未有的强化后,国家信访部门也已开始极力推动国家层面的信访统一立法。除了通过多种媒体发表相关文章营造舆论^①,他们还直接启动“信访法”的可行性研究,并通过课题立项等方式,委请学者研究并发声。^②2014年,此议题已被列为国家社会科学基金的重大项目。^③经过数年的运作,信访法已被列入国务院2015年立法工作计划。^④本来,按法治国家建设与依法行政之理,就应当积极推动信访工作的立法从行政法规上升到国家法律层面,推动信访工作法治化。然而,对处于转型期的中国来说,在信访的角色与功能定位尚不明确的背景下,却为之立法,显然有过于仓促之嫌。鉴于此,笔者以为,应当科学、细致地分析有关信访的基本问题,如:科学界定信访的性质,明晰其功能

定位^[1],剖析信访制度与立法的相关法理与技术。但迄今为止,学界对于信访法规及其立法的讨论尚待深入、系统。为此,本文拟在回顾与评述国内有关信访的立法与法律文本,以及信访统一立法争论的基础上,以深圳市案例为样本,重点分析信访立法本身所存在的主要问题,并对信访立法问题提出相关意见。

一、信访立法的比较分析

在广义上,从中央到地方已颁布的有关信访工作的行政性法规、地方立法与规范性文件均可被视为信访立法。其中,有综合性的立法即行政法规,如国务院及各省级人大或政府制定的“信访条例”;有各个部门单独制定的针对本部门的信访规定;还包括地方针对某一信访事

①参见郭信言撰写的《关于坚持和发展中国特色的信访制度》一文,载《信访与社会矛盾问题研究》2013年第4期;郑广森撰写的《论制订统一信访法的必要性》一文,载上海社会科学联合会2013年学术年会主题专场《信访的制度变迁与治理困境学术研讨会论文集》。

②参见中国信访与社会稳定研究网,2013-05-28。《信访立法可行性研究总报告》,北京市信访矛盾分析研究中心网站(<http://www.bjrcsc.gov.cn/simpleChinese/ktjj/c12-ar1284.html>)2014-07-24。

③参见“国家社会科学基金重大项目——信访法立法课题举行中期论证会”,北京市信访矛盾分析研究中心网站(<http://www.bjrcsc.gov.cn/simpleChinese/zxd/c7-ar2256.html>)。

④参见《中央党校首次举办信访研讨班 信访法列入立法计划》,《南方都市报》2015-10-09。

收稿日期:2015-11-11

基金项目:国家社会科学基金项目“社会转型时期的群体性事件研究——以政府与民众关系为视角的比较分析”(05BSH009)

作者简介:肖唐镖(1964—),男,江西泰和人,教授,博士研究生导师,从事政治文化与地方治理研究;田鹏程(1992—),男,河南上蔡人,政治学硕士研究生,从事信访与抗争政治研究。

项的规定,它们构成了庞杂的信访法规体系。据不完全统计,自1951年以来,先后发布了中央和地市级以上各类信访规范性文件近400件。

这些法律文件为一些研究者所重视,成为比较研究的对象。不过,这方面的研究成果较为有限,但其所展示的研究视角、切入点和方法却值得重视。有的以历史性的文件为研究对象,选取某一时段进行分析或比较;有的则以静态的文本为对象进行比较;有的还进行中外比较。

1. 新旧《信访条例》之比较。这方面的比较研究主要有两种类型:一是在论证新《信访条例》的亮点与特点时所进行的宏观比较或修辞意义上的“比较”;二是通过对新旧《信访条例》具体条款的比较,来分析信访制度的变迁与改进。如王亚南从信息流通的角度,把信访作为社会稳定机制中的一种信息流通渠道,通过对新旧《信访条例》进行比较分析,并以浙江省绍兴县为个案,观察新《信访条例》的具体实施情况,发现新《信访条例》取得了良好成效:它注重调整、平衡司法、行政与信访等三种信息流通载体之间的关系,充分利用司法和行政资源^[2]。

2. 信访立法的历史分析。这大多是通过对其某一阶段的立法文件或某几个地区的立法文件进行比较分析,以揭示信访立法的变迁或地域差异。不过,由于学者们研究的侧重点不同,尚未形成争论之势。林峰、王书成以1980—2010年的信访立法为线索,分析信访立法的发展过程,从整体上描绘了一幅信访立法变迁的图景。通过比较分析中央的三次行政立法,并结合其他相关规范,发现了信访立法发展中的“变”与“不变”:不变的是信访的目的及其作为政府联系群众的一种方式,而变的则体现在其内容的不断更新和扩充,如立法数量的增多、范围的扩大和种类的细化、信访程序的司法化、信访救济功能的凸显。信访立法的这些扩张性变化,在一定程度上反映了中国信访问题不断加重且更加复杂的形势^[3]。肖进中、王秀哲则以20世纪80年代至90年代中期全国各省信访立法文件为对象,分析认为这一时期的信访法律文本体现的是与当时社会状况相适应的“秩序至上”价值。这分别表现在各地信访立法的宗旨、对信访人的限制(重义务轻权利)和科层制的体现等三个方面,即使少数省份的立法中有少许维权的意味,但依然被淹没在秩序至上的总体价值之中^[4]。蒋冰晶、邓广全也侧重于信访秩序的规范分析,得出了相近的结论。他们以京津冀的信访规范文件为样本,分析了20世纪80年代至21世纪初信访秩序在内容和形式上的变迁,以及各区域有关信访秩序规定的差异。他们认为,虽然不同时代信访秩序的内容、表达形式、意义指向及使用语境发生了变化,且不同区域在信访秩序的概念和使用语境上也有差别,但信访秩序追求的目标均是静态的平静与稳定,信访秩序概念中的信访活动秩序指向更重,而信访工作秩序指向较轻^[5]。

3. 中外比较。少数学者对国内信访立法与境外的一

些相近立法进行了比较研究。如有学者认为日本行政相谈和苦情制度与中国的信访制度有相似之处,通过比较可以从他们的立法中得到启示^[6]。章晓可对日本的行政相谈和苦情制度及有关法规做了分析,并与中国信访法规进行比较,认为中日信访法规在立法目的、基本原则及一些具体立法细节(如注重调查权和思想疏导、及时终结原则等)有相似之处,而不同之处在于法律体系结构及对调查权的重视程度等方面:日本的行政相谈和苦情制度法规体系是由多部法规中的条款所构成,对组织及程序有着专门明确的规定^[7]。

二、信访立法的法理与技术

有关信访立法的法理研究,其考察对象主要是属于行政法规或地方性法规范畴的“信访条例”,包括国务院制定的《信访条例》和各省、自治区、直辖市颁发的“信访条例”。

2005年国务院颁布新修订的《信访条例》后,相当一部分研究者对其进行诠释与解读,带有浓厚的宣传意味。一是有关《信访条例》基本原则的解读,人们的看法基本相同。例如,曹康泰归纳出五条基本原则:第一,方便信访人的原则;第二,属地管理,分级负责,谁主管谁负责的原则;第三,依法、及时、就地解决问题与疏导教育相结合的原则;第四,治标与治本相结合的原则;第五,责任原则^[8]。张先福结合《信访条例》的相关条款对这五项基本原则做了详细的解释^[9];戴小明也沿用了以上“五项基本原则”的说法^[10]。二是有关《信访条例》内含价值与精神的揭示。“以人为本,服务行政”是论及最多的一种价值体现。有学者认为,贯穿于《信访条例》中的主要精神就是“以人为本”^{[11][12]}。谭波提出的“服务行政”^[13]、张子成的“人本行政”^[14]所表达的内涵与“以人为本”基本一致。谭波认为,“《信访条例》中处处体现‘便民’的主旨,强调了信访的‘亲民’‘恤民’本色”^[13]。“以人为本”的精神主要体现在保护信访人合法权益、畅通信访渠道、方便信访人等方面^{[14][13]}。此外,还有民主政治、和谐社会^[13]以及积极行政、程序行政、弹性行政等价值体现^[14]。还有学者认为,《信访条例》第1条所规定的立法目的就已彰显其立法价值,即保障权利和维持秩序^[15]。三是《信访条例》的亮点或创新性分析。对此,见解纷呈,说法各异,既有“六大亮点”“十大亮点”或“四大亮点”等说法^{[16][17][18]},也有创新性、新特点、特色等说法^[9]。然而,这些说法之间的内容并无实质性差别,都是对《信访条例》的正面宣传。

与上述文章过于重宣传性不同,有关信访立法的法理考察则带有更重的学术性与论争性。它主要从以下三个角度展开:

1. 立法依据。有学者认为,《信访条例》存在重大的立法缺陷,其本身的合法性都值得质疑^[19]。首先,立法依据的问题。1995年与2005年的《信访条例》均未说明其立法依据,但其他规范性文件如《党政机关信访工作暂行条

例》(1982)却明确了其立法依据是《宪法》第41条规定的公民的直接监督权。其次,从权利的性质看,信访权实质上是公民的直接监督权,即公民对国家机关的直接监督权。而规范公民的直接监督权并非行政机关职权范围内的事项,因此,在最高国家权力机关没有授权的情况下,依据《宪法》第41条的规定来制定《信访条例》,规范公民的信访权利,实为越权立法^[19]。

《信访条例》的一些具体条款也有越权违法之处。如第15条规定信访人对人民代表大会常务委员会、人民法院、人民检察院的信访事项分别向有关主体提出,并遵守第16条至第20条规定,这便存在很大问题。作为行政法规的《信访条例》规定公民与司法机关和立法机关的有关事项,有越权之嫌^{[20][19]}。又如,第47条规定公安机关可以采取制止和必要的现场处置措施,这在立法用意上应是限制人身自由的强制和处罚,但有关人身自由的限制是法律的专属,《信访条例》作为行政法规不应有这方面的立法权限^[14]。

2. 立法过程。首先,信访立法带有被动性。信访量的不断攀升给政府带来“维稳”方面的压力,面对巨大的信访压力,政府不得不用立法来加以规范。这种片面的稳定观使得国家的信访立法缺乏一种坚定和彻底的勇气,进而必然导致立法实践的被动性^[21]。其次,信访立法的混乱性。由于信访的立法主体没有明确的限定,从中央到地方各级都有信访立法,各政府部门也纷纷出台信访工作规定。这种立法的分散性,使得各地方、各部门出台的信访规定均以维持各自的信访秩序为目的,但内容上差异较大,缺乏相对的统一性。例如,关于信访事项的办理流程、信访权限、信访机关权限的规定存在差异,这不但给信访人造成了不便,而且妨碍了全国信访工作的统一^[21]。最后,立法程序上的缺失与不完善。如2005年《信访条例》的修订工作基本上是在封闭状态下进行的,虽然征求过学者等有关人员的意见,但并没有公开、广泛地向社会征求意见,也没有举行专门的立法听证,其立法程序缺乏公开性,存在明显的缺憾^{[16][22]}。

3. 立法技术。对信访立法技术问题的分析,大多基于2005年的《信访条例》,并关注其具体条款的规范表达和语言运用。第一,在条款规范性方面。有学者认为,《信访条例》许多条款的规范过于宽泛,不够具体明确,不便操作。如在对信访责任及其追究的规定中,并没有明确责任的范围和追责的层级,使得各责任主体可能相互推诿,逃避责任。再如《信访条例》第40条规定的“造成严重后果”并没有被明确其具体范围,操作起来显然也很难把握^{[20][23][24]}。第二,在语言表达方面。在一些具体规定中,相关语言和词汇过于抽象,甚为模糊。如《信访条例》中提出“对重大、复杂、疑难信访事项,可以举行听证”,这里的“重大”“复杂”和“疑难”难以确定。再如《信访条例》中所用到的有关信访人“煽动”“串联”等词亦有不当之处^{[16][22][20]}。当然,也有学者在提到新《信访条例》的特点时认为,新《信访条例》更加明确具体,具有较强的可操作性^[25],但这种观点

缺乏必要支撑而显得突兀。

4. 立法内容的合理性。有关信访立法内容的分析在信访立法研究中占有重要地位,学者们从不同的角度考察具体内容的合理性。

有学者认为,从当前信访立法文件的具体内容来看,虽然确立了保护信访人权利的原则,增加了权利保障条款,但其总体目的仍在于“束民”而非“约官”。新《信访条例》对信访人的行为做了较多规定,如第18条规定“多人采用走访形式提出共同的信访事项的,应当推选代表,代表人数不得超过5人”;第20条规定信访人不得“在信访接待场所滞留、滋事,或者将生活不能自理的人弃留在信访接待场所”。有学者认为,这些条款可能成为各级政府打击迫害信访人的理由和借口,侵害公民的宪法权利。这些规定也是政府以信访立法为手段来维护稳定、维持社会秩序的一种体现^[26]。肖进中、王秀哲分析认为,从各地信访立法的宗旨表露及对信访人的限制条款,可以看出信访立法维护秩序的意图^[4]。蒋冰晶、邓广全也认为信访立法追求的目标主要就是社会稳定^[5]。

除了上述对信访立法内容的总体性评价,有学者还从不同角度对信访规范性文件中的特定内容做了分析。论及较多的内容包括权利救济、信访与其他正式救济制度的衔接、信访机关的权力规定及信访法律责任等方面。目前,多数学者同意信访的功能中包括权利救济,但在信访立法中,权利救济性并未显著地体现出来,且缺乏程序保障。肖进中、姜起民认为,大部分现行信访规范性文件中很少涉及信访人的权利,即使偶有提及,也只是抽象性的描述,缺乏程序保障^[21],信访救济的弊端在于其非程序性和不确定性。虽然有人在解读《信访条例》时提到保护信访权利这一亮点,但肖进中等人的观点仍值得重视。

在信访与其他正式救济制度的衔接方面,多数学者认为,当前信访立法中没有明确信访与诉讼、复议等法定救济方式之间的关系。在受理事项的范围和有无时效制度方面,以新《信访条例》为代表的大部分信访规范性文件与正式救济方式之间存在冲突,且在信访与正式救济方式终结后的衔接上也含糊不清。这类问题导致人们在实践中对如何处理信访与其他救济方式之间的关系产生了困惑,且使得信访人倾向于避开正式的司法救济方式,直接涌进信访通道^{[14][27][21]}。当然,也有学者持不同观点。章剑生从行政法视角通过对《信访条例》的文本分析,认为行政机关在对信访人行政救济式信访的处理中有三种类型满足了行政复议的认定要件,因而具有可复议性。这三种类型包括首次处理行为、改变处理行为和撤销处理行为,其中,在信访三级终结制的最后一项复核中,如果复核决定做出改变就属于改变处理行为。因此,信访终结后仍有可能提起行政复议^[28]。还有学者认为,《信访条例》体现了行政复议和行政诉讼优先于行政信访这一思想,即在信访请求与复议等行政救济方式发生竞合时优

先使用行政救济方式^{[10][28]}。

在信访机关权力的立法方面，有学者指出也存在不足与漏洞，易于导致信访机关权力的滥用^[29]。田文利论证了信访权力的概念与性质，他认为，《信访条例》在赋予信访机关的诸项权力中，有些规定仍有待完善，如调查权和建议权的规定等^[30]。

在对信访法律责任的分析中，较为温和的观点是，《信访条例》规定了信访工作的法律责任，而没有规定具体的责任追究制，但不少地方立法中已经建立了信访工作责任追究制。林荫茂认为，一些地方立法中规定的追究责任的范围已经超出《信访条例》规定的法律责任的范围，因此，要厘定责任追究的范围和性质^[31]。刘冬京则认为，《信访条例》对信访法律责任的规定是粗陋的，尤其在责任认定方面。《信访条例》中的规定大多过于抽象，且在实践中不少地方的相关规定也存在问题。因此，应对信访法律责任部分做进一步解释，统一信访法律责任形式^[24]。对法律责任的分析，前者侧重于责任追究方面，后者则更关注法律责任本身的认定。

三、统一信访立法之争

针对当前信访立法的缺陷及信访实践中出现的问题，一些信访工作者和研究者主张尽快统一信访立法，出台由全国人民代表大会制定的“信访法”。他们的主张虽然同一，但论证的出发点与逻辑并不尽一致，有的站在信访人的立场，从保护信访人权利的角度建议统一信访立法；有的则站在信访工作的立场，从提升信访机构工作效能的角度考量；还有人从信访法规权威和效力角度出发来论证。

站在信访人立场上的学者认为，信访途径是公民维护权益的形式，然而，当前信访立法的缺陷导致公民信访权利缺乏保障，信访权利容易被侵犯，因此，有必要统一信访立法，以便为公民信访权利提供更有效力的法律保障^{[32][14][29][19][33]}。还有研究者认为，当前信访立法中对信访人的权利与义务的规定有一定缺陷，已有的规定大多是原则性、象征性的规定，且规定的是抽象权利即信访权，对信访者具体权利很少涉及。因此，建议在信访立法中首先要设置专门章节规定信访者权利与义务，其次要明确信访人具体的权利义务有哪些，在条件成熟时制定“信访法”^[29]。

从信访工作角度出发的人则更多地关注信访机构的权力，认为当前信访立法导致信访机构职权偏低，与当前形势所需建立的大信访格局不相适应，因而主张统一信访立法，提升信访工作的权威^{[21][34][35][36][37]}。李新华认为，在信访实践中，公众期待把信访部门当成解决问题的责任主体，但实际上信访部门只具备程序性权力，信访机构责任重大而职权缺失，且信访机构庞杂、不统一、职权不明、权威不足，因此，当前的信访机构好似“小马拉大车”^[34]。信访实践中的“无理访”“牟利访”等已给政府造成威胁^[37]，而《信访条例》作为一部行政法规，其地位、效力等级低于

法律，约束力不够^[35]，因此，有必要统一信访立法，尽早出台“信访法”。当然，持这一主张的多是信访工作人员，他们从信访工作出发，希望通过统一信访立法，进一步约束信访人，加强信访机构权力，从而提升信访工作效率。

从信访法规角度出发的意见，实际上包含于上述观点之中，认为当前信访立法过于分散，标准难以统一，缺乏法治精神，损害了信访法规的权威，且效力最高的《信访条例》本身只是行政法规，其效力与权威都不及法律，因此，建议由全国人民代表大会制定“信访法”^{[21][35]}。统一“信访法”能够克服现有信访改革方案之不足，最大限度地凝聚信访改革共识，将迟滞不前的信访制度改革推向前进；统一“信访法”的制定能够从制度设计的层面落实信访改革的共识，弥补既有信访制度设计之不足，从法律规范层面化解信访制度所引发的问题^[38]。

此外，还有学者认为，信访工作运行数十年，《信访条例》及各地方性法规也已实施多年，信访实践者对诸多问题亦做有益的探索，积累了丰富的经验，因此，统一立法的条件已经成熟^{[32][39]}。

虽然统一信访立法的建议者从不同角度进行了论证，但也有研究者不赞成、不同意信访立法。反对者从信访实践及制度建设等方面阐述不赞成统一信访立法的理由，他们关注的主要是国家制度建设和法治化，主张从国家制度结构的大格局来讨论信访的功能与意义、信访的改革与信访立法等问题。如有学者明确反对“尽快统一信访立法”的主张，认为近年来的地方信访立法大都试图增强信访机构的权力，把信访实践中的权力存在“合法化”，其中包括信访实践中的一些习惯性做法，甚至包括公权力对信访人权利的侵害，因此，不可贸然立法^[1]。

实际上，在早年有关信访制度改革的争论中，曾有学者被冠以信访“取消派”或“削弱派”，他们从国家建设与政治现代化的角度来看待信访制度，认为当前的信访制度存在制度性缺陷，许多规定与《宪法》相抵触，有悖于法治国家建设的方向，甚至对公民人权造成了侵害，因此，信访制度应该废除或者至少逐渐弱化^{[40][41][42][43]}。也就是说，信访制度都应取消或弱化，何需“信访法”？！需要指出的是，虽然有关信访制度存废的争论在新《信访条例》发布后不再那么激烈，但废除或弱化信访制度的声音一直都存在。如邵燕祥认为，信访高昂成本换来的并非问题的解决，而是矛盾的深化和积累，因此，不如索性取消信访制度^[44]。也有学者以多中心治理理论为依据，提出用第三方纠纷机构来代替信访机构以解决当前信访困境^[45]。

显然，关于统一信访立法的争论，反映了对信访制度赞同与否的不同态度。赞同统一立法者主要从微观上考察当前信访法规的不足或其本身的权威性，因而在信访制度本身的框架内进行论证。而反对者则从现代国家建设、制度体系等宏观角度出发，基于权力分配与制衡的政治逻辑，讨论信访统一立法的必要性与正当性问题。

四、地方的信访立法:以深圳为例

就统一信访立法而言,前述研究者的论争尽管难有定论,但仍能给我们提供必要的多元化视角与启发。这里,笔者拟通过对地方信访立法的案例剖析,分析信访立法的一般性问题,讨论立法理念与精神、规则与技术等方面的不足,分析统一信访立法的条件问题。

在1995年以前,已有部分省市颁布了有关地方性法规,最早的是1989年10月21日云南省七届人大八次会议通过的《云南省公民信访条例》^①。近年来,全国各省、自治区、直辖市和一些较大的市都纷纷制定信访相关的地方法规、规章。有的是综合性地方信访立法,即“省(市)信访条例”;有的是针对专门问题的地方信访立法,如针对集体上访问题,湖南、安徽、河北以及宁波等省、市政府均曾出台规范集体上访的规定;针对越级上访问题,山东、广东、宁夏、青海以及深圳等省、市均出台了规范越级上访的规定。海南省以及哈尔滨市还针对重复上访问题做出了专门的规定。据不完全统计,各地各部门以贯彻《信访条例》为契机,健全完善了办信、接访、督察、复查复核、信访责任追究等配套规章制度300多项,初步形成了信访工作法规制度体系^[46]。

值得注意的是,地方信访立法在很大程度上呼应了整体信访体制及其形势的新变化。如《四川省信访条例》(草案)曾试图对信访制度进行大胆“改革”:信访机构被授予交办权和督办权,使信访机关由“传声筒”变成“实权单位”。更重要的是,该“条例”明确了有关部门在交办和督办过程中的法律责任,并在全国首次试行政政问责制,直接授予信访机构对办理机构人员处分的建议权,明确其法律责任^[47]。换言之,它试图将当下信访实践中的权力存在“合法化”。

当然,上述地方信访立法的新变化并非个案,而是较为普遍地出现在各地,甚至也发生在改革开放的前沿地区如深圳市。2011年9月上旬,深圳市通过了《深圳经济特区信访条例》并对外公布,2011年10月1日正式实施。据称,一审稿中有多条饱受争议的禁止条目几乎都被删除。但一审稿中,“不得使用令人恐惧或者厌恶的服装、道具等方式上访”“需要采取应急预防措施或者强制隔离措施的传染病病人、疑似传染病病人,应当采用电话或者书面形式提出信访事项;确需采用走访形式的,应当委托他人代理提出信访事项”等争议内容尽管已被删除,但支撑这些条款的内在精神却并未被删除,依然十分浓厚地贯彻在条例的始终。与一些地方制定有关国家法律实施办法时基本“照抄照转”的通行做法不同,深圳市的“条例”拥有系列的表述创新或文本创新,或者说,更为大胆且直接地将各地现实工作中的一些通常做法加以规范化、“合法化”。可以说,该条例提供了一个重新讨论“信访何去何从”的极佳样本,值得深入讨论。显然,强调其“极佳样本”

^①参见江西省信访局《中国信访简史》(打印稿)第172页。

价值,并非指其特殊价值,恰恰相反,而是指它具有强烈的代表性和普遍性价值,与其他地方的“条例”有着较强的一致性。在此,我们拟通过与北京、江西、上海和广东等四省市“信访条例”的比较(见表1),重点讨论深圳案例,以反映地方信访立法的一般性问题。

1. 立法精神的缺失。作为硬币的两面,信访一方面反映着政府及其管理过程,代表着公权力属性;另一方面,反映着公民及其表达过程,代表着公民权利属性。以此观之,走出专制统治的当今中国,信访作为文明政治的表征,其目的和宗旨都应是维护和保障公民的权利,所谓“维护信访秩序”不再是目的本身,而应是实现民众权利的手段。在五省市的信访条例中,除了上海和广东的条例,北京、江西以及深圳的“条例”都强调“维护信访秩序”。如深圳“条例”的表述是:“为了保持国家机关同人民群众的密切联系,保护信访人的合法权益,规范信访工作和信访活动,维护信访秩序,制定本条例。”这里,既将公民权利的保障(“保护信访人的合法权益”)作为目的,也将公权力的运行作为目的(“规范信访工作和信访活动,维护信访秩序”),事实上,与前者相比,后者更显重要与根本。法律的目的究竟是什么?在传统政治时期,法律被用来管理和统治人民,但在现代文明政治中,法律的目的则是用来规范公权力、保障公民权利。很遗憾的是,现代文明的政治和法治理念并未充分体现在“条例”中,公权力依然是目的本身,而公民权利只不过是其“点缀”。

2. 信访管理和治理方式的偏失。内在精神的偏差,必然导致信访管理和治理术的偏移或错位。深圳“条例”将信访与“维稳”工作中的通常做法大都吸纳了进来,如:重大事项信访风险评估机制,信访工作绩效考核制度,矛盾纠纷定期排查调处制度,负责人接待群众来访制度,走访信访人制度,信访工作责任追究制度,信访工作人民群众监督制度,信访督察专员制度,信访公开与听证会机制,信访救助制度,信访人被“接回或送走”机制等。当然,其他四个省市的情况也大体相近。应当承认,这些机制、制度所体现的治理技术已日益精细、难以复加,在实践中也已大行其道。但毫无怀疑的是,仅有技术层面的改进,实难对信访问题治根治本,更难以真正保障访民的基本权利。多方面的调查已反复表明,这些年诱发信访的直接缘由多系政策及其执行,正所谓“政策一出台矛盾跟着来”。遗憾的是,深圳“条例”未曾碰触这样的实质性问题,没有涉及政策体制的改革和完善问题,而仅有技术层面的举措,因此可以预见的是,它不可能实现信访政治的真正目标。这是管理和治理方式偏移或错位的重要表现。

公民权利的实现和保障,无疑需要公民自身素质和行动能力的提升。在真正的法治社会,民众有意见、有诉求甚至不满,应当通过合法而正当的管道有序表达。这一方面要求民众应当知法、守法和行法,具备良好的法治意

表 1

五省市信访条例比较

| | 立法时间 | 立法宗旨 | 信访管理和治理方式 | 信访人权利的保护 | 信访管理权及其机构的建构 |
|---------|------|--|---|--|---|
| 深圳经济特区 | 2011 | 为了保持国家机关同人民群众的密切联系,保护信访人的合法权益,规范信访工作和信访活动,维护信访秩序。 | 建立健全重大事项信访风险评估机制,信访工作绩效考核制度,矛盾纠纷定期排查调处制度,负责人接待群众来访制度,走访信访人制度,信访工作责任追究制度,信访工作人民群众监督制度,信访督察专员制度,信访公开与听证会机制。 | 信访救助制度,对“无行为能力或者限制民事行为能力信访人”的“接回”或“由公安机关送相关救助或者福利机构”,对信访行为中“煽动、串联、胁迫、利诱”等活动的限制。 | 党政合一的信访局,对市内所有部门的信访享有“统一协调、指导”的权力。 |
| 北京市信访条例 | 2006 | 为了保持国家机关同人民群众的密切联系,保护信访人的合法权益,规范信访工作和信访行为,保障信访活动依法有序进行,促进社会主义和谐社会建设。 | 建立健全信访工作实行领导责任制,从源头上预防、化解导致信访事项的社会矛盾和纠纷之机制,社会利益协调机制,信访工作责任制,矛盾纠纷排查调处制度,信访工作联席会议制度,人民建议征集制,聘请律师、心理咨询师、相关领域专家、社会志愿者为信访人和国家机关提供法律和其他专业知识的咨询服务;建立互联互通的信访信息系统。 | 信访人不得:在非信访接待场所采用走访形式提出信访请求;在国家机关办公场所及其周边、公共场所非法聚集、滋事,围堵、冲击国家机关,拦截公务用车,堵塞、阻断交通,或者以自杀、自伤、自残相威胁的;煽动、串联、胁迫、以财物诱使、幕后操纵他人信访或者以信访为名借机敛财;在信访接待场所滞留,或者将无民事行为能力人、限制民事行为能力人、生活不能自理的人弃留在信访接待场所。信访工作机构对滞留的无民事行为能力人、限制民事行为能力人、生活不能自理的人,应当通知其监护人或者有关单位将其带回。违反集会游行示威或者治安管理法律、行政法规的,由公安机关依法采取必要的现场处置措施,给予治安管理处罚;构成犯罪的,依法追究刑事责任。 | 人民代表大会和一府两院的信访机构各司其责。同时规定:对属于本级或者下级一府两院职责范围内的信访请求,市和区、县人民代表大会常委会信访工作机构应当转送相关国家机关处理,可以要求反馈处理结果,由办理机关答复信访人。 |
| 江西省信访条例 | 2009 | 为了保障信访人的合法权益,规范信访行为和信访工作,保持国家机关同人民群众的密切联系,维护信访秩序,促进社会和谐稳定。 | 从源头上减少和预防导致信访事项的矛盾和纠纷;建立矛盾纠纷排查化解工作机制;各级国家机关负责人应当阅批重要来信、接待重要来访、听取信访工作汇报,研究解决信访工作中的突出问题。建立信访工作联席会议制度,国家机关主导、社会参与、有利于迅速解决纠纷的工作机制;加强信访事项的督办工作。 | 信访人不得煽动、串联、胁迫、以财物诱使、幕后操纵他人信访或者以信访为名借机敛财。违反集会游行示威的法律、法规,或者构成违反治安管理行为的,由公安机关依法采取必要的现场处置措施,给予治安管理处罚;构成犯罪的,依法追究刑事责任。被来访人员弃留在接待场所的生活不能自理的人,信访工作机构应当通知其近亲属、监护人、所在单位或者所在地人民政府将其带回。 | 人民代表大会和一府两院的信访机构各司其责;但同时规定:县级以上人民政府设立的信访工作机构应当履行综合协调、督促检查和考核等职责。 |
| 上海市信访条例 | 2012 | 为了保障公民、法人和其他组织的民主权利及其他合法权益,规范信访工作和信访行为,保持国家机关与人民群众的密切联系,促进国家机关的工作。 | 国家机关的负责人应当经常听取人民群众通过信访渠道提出的建议、意见,检查、指导信访工作,及时研究处理反映比较集中的信访事项。建立、健全人民建议征集制度,信访信息共享机制,各级人民代表大会代表参与国家机关的信访工作的制度,以及有关专业机构、社会团体和专业人员、社会志愿者等可以受国家机关邀请参与信访工作等制度。 | 信访人不得煽动、串联、胁迫、诱使、操纵他人信访或者阻止他人退出群体性信访;禁止以信访为名,向境内外媒体或者各类组织发布有关信访事项的虚假信息,在国家机关办公场所周围、公共场所非法聚集,围堵、冲击国家机关;拦截公务用车;堵塞交通,妨碍交通管理秩序。对来访时不能控制自己行为、妨碍信访秩序的精神病患者,应当通知其监护人或者所在地区、精神病人的监护人或者经常居住地乡、镇人民政府、街道办事处应当将其带回。 | 人民代表大会和一府两院的信访机构各司其责。 |
| 广东省信访条例 | 2014 | 为贯彻实施国务院《信访条例》,结合本省实际,制定本办法 | 提倡网络信访,建立行政机关负责人信访接待日制度,邀请有关专业工作者参与信访工作,建立信访听证制度、信访督察机制。 | 信访人不得:煽动、串联、胁迫、以财物诱使、幕后操纵他人信访或者以信访为名借机敛财;在信访接待场所滞留,或者将无民事行为能力人、限制民事行为能力人、生活不能自理的人弃留在信访接待场所。对严重扰乱公共秩序、妨害公共安全的信访行为,事件引发地政府有关领导、有关部门及相关责任单位应当及时到场,教育、疏导、劝返信访人员。公安机关应当依法、及时采取必要的现场处置措施。事件发生地政府应当积极配合事件处理工作。 | 人民代表大会和一府两院的信访机构各司其责。 |

识和能力;另一方面,要求公民表达的管道畅通且有效。在实践中,确实存在一些无理闹访、缠访的民众,但更常见的是“有求无处应、有难无处理、有怨无处申”的民众。在权利表达及其救济管道严重堵塞的情况下,一些地方政府首先想到的,并不是公民权利如何得到更好保障的问题,而是“信访指标考核目标”的完成问题,即所谓的“信访秩序问题”,为此,便采取各种匪夷所思的手段,例如,深圳“条例”第 20 条和第 21 条为信访人权利的保护

留下了不必要的隐患。第 21 条对“无行为能力或者限制民事行为能力信访人”的“接回”或“由公安机关送相关救助或者福利机构”的规定,问题在于:谁来认定上访人的行为能力?这为管理人员滥用权力、损害访民权利提供了可能。第 22 条对信访行为中“煽动、串联、胁迫、利诱等”活动的限制,也存在同样的问题:这些活动应如何界定?事实上,如果信访民众要有集体行动,一般会有组织、动员和协调的过程,但它与煽动、串联、胁迫、利诱有怎样

的界限?这类规定同样出现在北京、上海、江西和广东等四省市的条例中。显然,模糊的规定为限制和打击群体性上访提供了空间。这种限制民众行动权利、放宽管理者权限的心理,正是视法律作为管制民众手段的传统理念之影响,正是管理和治理方式偏移或错位的又一个表现。

公民权利的实现和保障,当然离不开政府与公权力的有效服务与保障,政府与公权力必须受到民众和社会无所不在的监督和约束,与此同时,政府和公权力内部也应进行科学的职能和权限配置与相互制约,正所谓“以权力制约权力”。然而,这两个方面的权利保障,尤其权力约束的内外机制,在深圳和其他四省市的“条例”中却付之阙如。例如,深圳“条例”虽然有“信访工作责任追究制度”“信访工作人民群众监督制度”“信访督察专员制度”“信访公开”“听证会机制”等制度安排,但它们大体上是政府体系内部的“自我循环”,公民和社会的发言权和影响力不仅欠缺,更难获得保障。

3. 在信访管理权及其机构的建构。与前述面向较为一致或相近不同,五省市在此面向却存在较大的分歧。北京、上海、江西和广东等四省市的“条例”对地方人大的信访机构与“一府两院”的信访机构做了符合法律的分切,要求“各司其责”,北京市地方人民代表大会的信访机构甚至享有对“一府两院”的信访机构的批转和督责之权。然而,深圳“条例”全面实践了“信访扩权论”,对信访管理权及其机构进行了超级建构。该“条例”回避了信访工作机构的性质定位,但分析其职能配置,及其与同级国家机关信访部门之间的关系界定,可以发现:它是一个党政合一的信访局,不仅可以对党委和政府内设部门及其下级党政机关的信访享有“统一协调、指导”的权力,还可以对同级地方国家权力机关(人民代表大会)和司法两院(人民法院与人民检察院)的信访工作进行统一协调、指导(参见第12、13、44和47条)。这是一种超级的信访管理权和无上的信访管理局。显然,这不仅与党政分开、强化执政党建设的原则相背离,更与国家法律的规定相冲突,甚至存在内在的矛盾和冲突,如第22、24和25条的规定分别涉及人民代表大会、人民法院和人民检察院法定的职能,其中包括对政府及其工作人员的监督和司法职能,但按第12、13、44和47条的规定,它们居然还要接受政府内设部门(信访局)的统一协调、指导,实在有悖法理。可见,深圳“条例”试图整合区域内的公共资源,构建所谓的一体化信访工作大格局。这实际上正是传统的全员动员体制与动员政治的鲜活再现。显然,在当今科学与文明时代,作为历史和传统的职能混杂、一体化的政治建设,不仅于法理、于党的领导原则不合,更与专业化分工、权力相互监督与制约的现代潮流相背离。这种以信访与维稳为名,行扩张行政权、弱化立法权和司法权之实的立法,如果由政府作为规章而推出,人们或许可以理解,但它却是被地方国家权力机关所通过,并颁布执行,那着实令人费解。

结论

近十余年来,国内学界对信访立法的关注总体上呈逐步增多之势,且在研究方法与研究内容方面均有所变化。在研究方法方面,出现了少量以信访立法文件为样本的统计分析和比较分析,比以往仅以国务院《信访条例》为对象进行解读分析更为进步,在研究内容方面,已从注重信访立法文本分析逐步转向对信访立法本身的综合讨论,以及进一步改革与发展等问题的讨论。尤其值得肯定的是,严肃的学术成果日益增多,对现有《信访条例》等法律文件所内含的理念与原则、表达规范与语言技术等方面的不足,给出较为科学而公允的分析与评论。当然,在肯定信访立法研究的进步与成绩的同时,也不能不看到其中的不足。比如,现有研究多集中于法学界,视角也多是法学视角出发,少见政治学、社会学等多学科视角的研究。现有研究仍处于碎片化状态,缺乏系统、深入的探讨,对信访立法的研究多附着于其他研究,尚未形成专门的研究领域。不少学者对信访立法的关涉只是服务于其他问题的研究,因此,对信访立法的讨论既零散也不深入。

在信访改革何去何从依然有待厘清之际,“信访立法”议题显然事关重大。近年来,这一议题尽管有国家相关部门的力推,但严格说来,它还处于工作研究或政策研究阶段,仍然未为严谨的学术研究所注重。显然,信访立法并不只是立法问题,更是有关现代国家建设的重大问题。更不能不警醒的是“权力部门化现象”,如利用掌握的国家立法资源,在起草国家法律、行政法规时过于强调本部门的权力(如审批、收费、处罚等)而弱化相应的责任^[48]。本文有关地方信访法律文本的分析表明,立法本身的理念与精神、规则与技术尚与现代国家建设、法治建设有较大的距离,并不像有些研究者所说的信访立法的经验与条件业已具备。现实中许多与信访有关的恶性群体事件、伤人事件、自杀事件就是其证据^[49]。这也表明,当前推动国家层面的“信访立法”,对国家治理未必是有利的,理应谨慎。

参考文献:

- [1]肖唐镖.信访政治的变迁及其改革[J].经济社会体制比较,2014,(1):127-136.
- [2]王亚南.社会稳定机制中的信息流通——信访制度变迁的管理功能和民主功能分析[J].社会科学论坛,2006,(11下):33-38.
- [3]林峰,王书成.正题与反题:信访制度化及制度反思[J].复旦政治学评论,2012,(2):32-48.
- [4]肖进中,王秀哲.秩序至上——20世纪80年代至90年代中期各省信访立法分析[J].徐州师范大学学报:哲学社会科学版,2012,(5):108-113.
- [5]蒋冰晶,邓广全.信访秩序的规范分析——以京津冀信访法规和规范性文件为样本[J].河北工业大学学报:社会科

- 学版,2013,(3):14-21.
- [6]吴东镐.我国行政信访制度与日本行政商谈制度的比较与启示[J].吉林公安高等专科学校学报,2011,(2):20-25.
- [7]章晓可.中日信访法规比较研究[J].中国行政管理,2006,(12):68-72.
- [8]曹康泰.《信访条例》指导思想、主要原则和制度[J].中国法律,2005,(3):5-8.
- [9]张先福.浅析《信访条例》的创新性[J].山西省政法管理干部学院学报,2005,(3):50-53.
- [10]戴小明.论行政信访[J].中南民族大学:人文社会科学版,2006,(6):94-98.
- [11]胡盛仪.以人为本,依法治“访”——解读新修订的《信访条例》[J].政策聚焦,2005,(4):23-25.
- [12]资金星.论以人为本的中国《信访条例》[J].行政与法,2007,(2):81-83.
- [13]谭波.论《信访条例》的多重价值解读[J].重庆科技学院学报:社会科学版,2009,(10):54-55.
- [14]张子成.《信访条例》的行政法思考[J].广东法学,2005,(2):5-7.
- [15]肖萍,刘冬京.我国信访制度的发展与完善——以2005年《信访条例》解读为基础[J].江西科技师范学院学报,2006,(4):1-5.
- [16]刘武俊.解读《信访条例》新亮点[J].法治与社会,2005,(4):16-17.
- [17]张宗.信访扩权的背后——解读新《信访条例》[J].金陵瞭望,2005,(11):18-20.
- [18]游云庭.新《信访条例》四大亮点[J].社会观察,2005,(3):17-18.
- [19]张立刚.《信访条例》立法缺陷评析[J].经济研究导刊,2010,(25):239-241.
- [20]李谷硕,朱豪.《信访条例》法律解读[J].政府法制,2005,(3):11-13.
- [21]肖进中,姜起民.徘徊在法治边缘的信访——当前信访立法缺陷分析[J].吉首大学学报:社会科学版,2011,(1):129-132.
- [22]邱锐.变“人治信访”为法治信访——兼论新《信访条例》[J].北京行政学院学报,2005,(3):21-23.
- [23]刘华.群体性事件的成因及对策——兼议《信访条例》[J].太原大学学报,2007,(2):28-30.
- [24]刘冬京.信访法律责任的理论分析与制度完善[J].南昌大学学报:人文社会科学版,2011,(6):70-86.
- [25]蔡茂.新《信访条例》“新”在何处[J].秘书之友,2006,(1):26-29.
- [26]于建嵘.信访制度改革与宪政建设——围绕《信访条例》修改的争论[EB/OL].(2015-08-21)[2015-10-30].
<http://www.aisixiang.com/data/7888-2.html>.
- [27]吕高敏.我国信访制度的功能定位与制度完善——兼评新《信访条例》的若干缺憾[J].行政与法,2005,(6):74-76.
- [28]章剑生.论信访处理行为的可复议性——基于《信访条例》有关规定所展开的解释[J].法商研究,2011,(6):3-10.
- [29]金国华,汤啸天.信访制度改革研究[M].北京:法律出版社,2007.
- [30]田文利.信访机关权力的理论探索及实证分析[J].国家行政学院学报,2005,(6):36-39.
- [31]林荫茂.信访工作责任追究机制若干问题思考[J].法学,2007,(2):26-32.
- [32]冀刚毅.建议将制定国家信访法纳入立法规划[J].人大研究,2004,(2):33-35.
- [33]朱恒顺.信访立法的价值选择及制度构建[J].山东大学法律评论,2006,(00)97-108.
- [34]李新华.社会转型背景下信访工作创新路径选择[J].信访矛盾问题研究,2012,(3):58-65.
- [35]王剑华.浅谈制定信访法之必然与发展[J].信访与社会矛盾问题研究,2013,(5):44-49.
- [36]孔祥勇.加强信访立法,推进依法行政[J].信访与社会矛盾问题研究,2013,(5):50-57.
- [37]张红.破解信访困局亟需制定《信访法》[J].中国经济周刊,2013,(11):28-29.
- [38]李栋.信访制度改革与统一——《信访法》的制定[J].法学,2014,(12):23-31.
- [39]朱应平.浅谈制定信访法的几个问题[J].信访与社会矛盾问题研究,2013,(5):58-64.
- [40]黄钟.信访制度应该废除[EB/OL].(2014-12-02)[2015-10-12].
<http://www.aisixiang.com/data/4802.html>.
- [41]张耀杰.《信访条例》可以休矣[EB/OL].(2014-12-04)[2015-10-11].
<http://www.aisixiang.com/data/4823.html>.
- [42]于建嵘.中国信访制度批判[J].中国改革,2005,(2):26-28.
- [43]胡星斗.废除信访制度[EB/OL].
<http://club.kdnet.net/dispbbs.asp boardid=1&id=1024948>.
- [44]邵燕祥.信访制度存废议[J].炎黄春秋,2011,(6):48-49.
- [45]蔡潇彬.社会组织建设与政府管理创新——关于如何突破信访困境的新思考[J].中国行政管理学会2010年会暨“政府管理创新”研讨会论文集,2010:1-8.
- [46]刘树年.高级信访工作实务[M].北京:中国民主法治出版社,2012:21-23,44-45.
- [47]陈小君,等.涉农信访与社会稳定研究[M].北京:中国政法出版社,2011:380.
- [48]杨小军.谨防权力部门化成合法现象[J].人民论坛,2014,(4下):26-28.
- [49]马艳朝.制度规则与公共秩序:当代中国信访违规行为的惩罚问题研究[M].北京:知识产权出版社,2014.

(责任编辑:于健慧)