

· 公共治理 ·

信访政治的变迁及其改革

肖唐镖

内容提要:原本作为接待来信来访之秘书功能的信访,经过30余年、尤其是近十年来的发展,已成为国家政治生活中具有举足轻重影响力的“信访政治”,信访的机构、人员、职能和角色地位发生了根本性变化,获得了地方性立法的保障。然而,访民和一般民众的权利、尤其是其权利的法治保障,却并未获得相应的提升。这种背离情况的出现,正是威权体制的产物,也暗合于中国传统体制之精神。文章认为,信访政治严重悖于现代国家建设的民主、法治与科学精神。信访体制的改革,应当回到其宏观体制之根,推动宏观体制本身的民主化、法治化和科学化改革;应当厘清宏观体制和结构中的信访权力角色与功能定位。

关键词: 信访 信访政治 信访体制 威权体制 现代国家建设

中图分类号: D6 文献标识码: A 文章编号: 1003-3947(2014)01-0127-10

本文将依据近年来信访实务界的实践及其研究,结合笔者自身和学界的观察,对大陆信访政治的变迁(应星 2004; 于建嵘 2005; 李秋学 2009; 吴超 2011; 张宗林 2012; 冯仕政 2012)及其未来进行评论与探讨。第一部分将回顾近十年来信访体制的变化,分析其陷入“帕金森定律”陷阱的表现;第二部分剖析近年来围绕信访走向的新争论,指出其中的不足;第三部分将结合境外和传统中国的所谓“类信访”,讨论威权体制下信访政治的本质;最后将总结全文观点,探讨信访改革的目标与思路。

一、“帕金森定律”陷阱:近十年来的信访变局

《新京报》2013年5月7日报道:多地信访系统官员向媒体记者确认,自2013年3月至今,暂未收到国家信访局关于各省(市、区)“非正常上访”人次数的排名表。与此同时,有部分地方也开始取消信访考核与排名。此前,国家信访局每月会对各省(市、区)“非正常上访”人次数进行排名。地方各级政府的类似排名还要更早一些,已有10余年之久。在县级及县级以下的基层政府,排名表的先后成为对党政干部政绩考核的指标之一。已

作者简介:肖唐镖,南京大学公共事务与地方治理研究中心教授。

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”(项目编号:05BSH009)、国家行政学院重大委托项目“加强和创新社会管理”子课题“群体事件生成规律及其治理研究”。

2013年9月,在上海市社科联第十一届学术年会“信访的制度变迁与治理困境”的主题专场上,得到冯仕政、刘正强博士的教正,特此致谢!

经实行8年的“非正常上访”排名终于被暂停,这无疑释放出信访工作改革的积极信号。

实际上,信访排名考核及其相关制度早就为人所病诟。2009年11月,在北京市一场“信访高层论坛”上,曾有学者和省级信访局长公开呼吁终结这一制度。在2013年“两会”期间,全国人大代表、长沙市副市长何寄华也向大会提交《进一步完善信访工作机制的建议》,建议中央明令禁止地方政府采取任何措施围堵、拦截群众上访,并逐步取消针对地方政府的信访考核制度。

当然,上述制度只是现行信访体制的一个环节,它从一个侧面反映了近30余年来信访体制及其权力不断强化的历程。大体说来,2004年是信访体制变化的一个分水岭。此前,信访体制已呈现不断科层化、正规化的趋势。2000年隶属于中办和国办的信访局升格为副部级的国家信访局,地方信访部门也随之升级。如江西省都昌县自2001年开始,县信访办(局)主任(局长)由县委办公室副主任兼任。2002年县信访办改为县信访局,归县委、县政府双重领导。

但信访体制的全面升格,却以2004年4月中央处理信访问题协调联席会议第一次全体会议为标志。此次联席会议讨论通过了《中央处理信访问题协调联席会议制度》,同年8月,在中央处理信访问题协调联席会议的基础上,中央决定建立处理信访突出问题及群体性事件联席会议制度,下设办公室和6个专项小组。此联席会议制度虽为临时性协调工作机制,但表明:信访工作被提升到“维稳”工作乃至党和政府全局工作中特别重要的位置,成为统揽党政多个部门工作及其资源的重要载体。以此为契机,2004年各级信访部门继续升格,如全国31个省(区、市)省级信访机构有19个被提升为正厅级,大部分县建立了基层信访工作机构,形成了“纵向到底横向到边”的工作网络。

正是在信访体制发生上述重大转变的档口,2003年至2005年前后,国家信访局透过《瞭望新闻周刊》等重要媒体,不断发布信访“洪峰”已连续十余年不断攀高、并难获遏制的重大而躁动的新闻,同时,发布有关《信访条例》修订的消息,引发社会广泛关注,激起国内政学两界对信访制度改革进行热烈争论。这场争论与其说是由学者的研究或成果发表所引发(于建嵘,2005),更不如说是由信访部门本身的理性设计和引导所致。在大讨论中,典型的主张有“信访扩权”、“取消信访”和“信访改良”三种(陈小君、张红、李栋、张宗林等,2011:371~391)。后两种主张虽占尽法治建设和人权保障的制高点,但声音主要来自学界或体制外,未必能为体制高层所听取,国家信访局负责人甚至将其当作“杂音”(王学军,2013:4)。迄今近十年的信访实践无不呈现一面倒之势,“扩权论”主张得到全面贯彻和推广。一方面,信访机构持续升格升级,有的地方甚至升格成为地方党委的重要组成部分(“群众工作部”),信访管理的公权力日益膨胀。另一方面,尽管2005年新《信访条例》出台后信访部门多次强调信访洪峰得到遏制,但现实中访民权利并未得到切实保障,各地针对访民的各种围追堵截、甚至对其身心的暴力侵害如“黑监狱”、“被精神病”、劳教、“学习班”和暴力殴打等案件累遭披露。《人民论坛》的“特别策划”栏目曾多角度深度“拆解上访利益链”,揭示了信访治理中三条较为明显的利益链,即:上访者和基层政府之间的利益链,政府层级之间的“销号”利益链,保安公司与地方政府之间的利益链(“特别策划”组,2013)。实际上,文章仍未能揭示一条特别重要的利益链,即信访部门

自身的利益链,它被隐含在不同层级的政府内部。在某种程度上,这些变化正是信访体制变迁落入“帕金森定律”陷阱的表现:行政机构像金字塔一样不断增多,行政人员与部门利益不断膨胀,地位不断升级,每个人都很忙,但组织效率越来越低下,弊端日益严重。

这里,我们再以信访或政府部门的自我总结为文本,简要分析近十年来信访体制的若干重要变化。2007年3月10日,中共中央、国务院颁发《关于进一步加强新时期信访工作的意见》(中发[2007]5号)文件,继续强化了前述“联席会议制度”,并提出建立“四个长效机制”,即:建立健全信访工作综合协调机制,充分发挥各级党委、政府的主导作用,发挥信访工作联席会议和信访部门的综合协调指导作用,有效整合社会管理资源,进一步形成上下联动、左右协调、运转高效、综合施治的工作机制,形成做好信访工作的强大合力;建立健全信访问题排查化解机制;建立健全信访信息汇集分析机制;建立健全信访工作督查机制,形成党委和政府统一领导、信访部门组织实施、各职能部门共同参与的信访督查工作格局。中共十六大以来,国家信访局引导全国信访系统开展“做好新形势下信访工作的大讨论”等一系列活动,推动信访工作实现了“三个转移”,即由过去对办信接访情况的简单反映向综合分析并提出决策建议转移,由对信访事项的转办交办向督导检查并促进问题解决转移,由被动受理群众来信来访向预测防范并及时协调化解转移,推动信访部门实现了由“秘书型”向“职能型”的转变。概括起来,信访领导体制及其角色已发生了以下变化:

首先,信访工作在党和政府工作全局中的角色与地位发生变化,进入了其中的重要位置,而信访部门成为了一个综合性的协调部门,地位日益显著。信访部门既可以协调其他党政部门,还可以自上而下或横向平行检查、考核下级政府或同级党政各部门的工作。2010年在市县两级党委政府全面铺开“用群众工作统揽信访工作”的试点,同级党委副书记或常委、政府副职领导人兼任信访局局长,更使信访部门的权力与地位前所未有的。

其次,信访工作机制强化,形成强大的压力倒逼机制。强调“将问题解决在基层”,并辅之以在政绩考核、人事提拔等方面的信访否决制度,形成体制内的“倒逼”机制(陈小君、张红、李栋、张宗林等,2011:281)。在通报、接访、“一票否决”等制度的重重压力之下,行政公务员系统内部从上到下都对信访行为高度戒备,信访主管领导和信访工作人员生怕因信访工作不达标丢掉“乌纱帽”。很多地方领导对信访抱有极大的恐惧感,当地每到“两会”等敏感期,基层信访部门都要对老上访户实施专人监控,一旦情况失控,信访部门会联合其他部门通过各种手段进行截访、接访,甚至还要想尽一切办法在上级信访部门对越级访等进行“销号”。有的地方甚至通过“花钱买平安”等各种手段压制信访人员越级访、赴京访等(陈小君、张红、李栋、张宗林等,2011:97~98)。

再次,设立信访维稳专项经费(“维稳基金”),信访工作有了较为充足的经费保障。如2007年衡阳市政府驻京维稳办每年工作经费为74万元,2009年该市加大经费投入,为驻京办增加经费20万元,为上沙接待站购置了一台工作用车,同时增派了人员力量,在北京、长沙设立多个值班点,并在市内火车站等交通要道设立流动劝返站,全国“两会”和国庆60周年期间,派出110多名骨干力量,派驻首都、省会各值班点,蹲点寻访越级上访人员。2010年,该市将信访救助基金列入财政预算,投入712万元用于疑难信访个案救

助,其中市本级150万元,县市区为562万元。该市政府打算将信访救助基金列入财政预算的方式常态化、固定化。下属的衡南县2006年财政收入18657万元,信访支出达到600万元(这一数据未包括其他隐形的支出,比如非常态的应急支出、突发事件的处理成本、“两会”期间的维稳支出等),占财政收入的3.2%(陈小君、张红、李栋、张宗林等,2011:125~126)。

最后,信访体制的变化,还表现在地方的信访立法方面。从1989年10月21日云南省七届人大会议八次会议通过的《云南省公民信访条例》至今,全国各省、自治区、直辖市和一些较大的市都制定了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、宁波等省、市政府均出台过规范集体上访的规定;针对越级上访问题,山东、广东、宁夏、青海和深圳等省、市均曾出台规范越级上访的规定。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、督查、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(刘树年,2012:21~23、44~45)。值得注意的是,近年来的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”。该“条例”甚至明确了有关部门在交办和督办过程中的法律责任,并在全国首次试行行政问责制,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(陈小君、张红、李栋、张宗林等,2011:380)。换言之,它试图将当下信访实践中的权力存在“合法化”。

这些地方立法十分强烈地显示:政府只是民众的仆人、公权力只是公民权利之侍从的理念,并未被地方政府与官员所吸纳并内化。而没有这种内在精神和理念的切实提升,正像各地所频频发生的案例那样,肆无忌惮的公权力就往往会对包括访民在内的公民进行摧残乃至蹂躏。正因为缺乏正当理念的顶层引领,立法便对信访政治给予了甚不恰当的性质、功能和技术定位,公权力不仅依然难以得到有效约束,一些习惯性行为还被给予“合法化”的确认。如此立法显然表明,“信访何去何从”依然是一个有待继续深入探讨和厘清的问题。但令人忧虑的是,在基本问题尚未厘清的前提下,最近又出现了推动国家层面“信访立法”的声音(郭信言,2013;郑广森,2013)。如应其言而贸然立法,于国家治理未必会是善事。

二、信访走向的新争论

近十年来,在信访体制不断强化的同时,有关其走向的争论并未终结。在学界,多数人依然主张削权、甚至建议取消信访,但也有少数人主张信访增权。在信访实务界,近年笔者在与国内多个地方信访部门的官员交流中感到,他们对信访日益沉重的负荷现状表现出近于一致的认同,但对“信访走向”的意见却不一致,其中“取消论”和“改良论”仍有一定市场,不过多数人仍不满意于信访机构的“地位不足”,还在主张增权。

河南省委副秘书长、信访局长李新华在一则报告中肯定,近年来信访工作体制机制建设取得了长足发展。目前,从中央到地方各级都建立了信访联席会议制度,在协调推动化

解信访突出问题及群众性事件方面发挥了重要作用,但由于机构没有形成实体,导致工作效能稍弱。在众多复杂的社会矛盾面前,信访制度已经相对滞后于社会发展,表现出一些对解决社会问题的不适应现象,如责任重大与职权缺失并存的职权配置,使信访部门“小马拉大车”问题更加凸显;机构庞大与效率低下并存的机构设置,使信访工作常处于找不到归属感的尴尬境地。为此,他建议:中央应增设适应联席会议工作要求的机构编制,确保联系会议工作的常态化、规范化,更好地推动“事要解决”。要增强信访部门综合协调职能,如河南省所有县(市、区)群众工作部部长都高配为副县级,提升了信访部门推动问题解决的工作权威(李新华,2012:61~62、64)。郭信言也提出“有必要站在社会全局和政治格局中来考虑信访制度的设计,放在党和政府主导的维护群众权益的机制中来整合信访工作机构,突破路径锁定,以党政职能合一的功能定位有效调度各方”(郭信言,2013)。

除了上述增权、增人、增机构、提升地位的建议外,还有信访官员提出信访事权调整、即增事权的建议,认为“以下事项,可以作为信访制度的调整范围”:(1)在没有向行政复议、行政诉讼、行政监察机关以及检查机关提起申诉、起诉或控诉之前,信访人可就有关人员的违法、失职及不公或失当的行为向信访机关寻求救济。(2)在行政复议、行政诉讼、行政监察机关以及检查机关的审理、判决和起诉等行政或司法程序终结之后,信访人认为行政或司法过程中有关人员的违法、失职、不公或失当行为有所不满时,也可以向信访机关再次寻求救济。(3)对于行政机关、行政复议机关、法院、行政监察部门或检察院不予受理的案件,在上诉或复议之后仍得不到受理时,信访人可以向信访机关寻求救济。(4)对于不合理的政策、抽象行政行为或具体行政行为,信访人可以向信访机关寻求救济,并可提出建设性意见(张宗林,2012:45)。李新华等人也强调:目前,信访部门处理信访问题的权威和话语权有限,尤其是协调统计职能部门的能力明显不足。要着力提升信访部门的综合协调能力,切实把信访部门建设成代表党委政府处理信访问题的综合协调部门(李新华、牛亚东、胡志刚,2013)。在此,建议者不仅将信访救济作为监督和超越行政权力之所,还将其作为监督乃至超越司法权力的载体,其权力结构设置的混乱自不待言,更是试图将信访部门升级为超级权力载体!这体现出“帕森斯定律”的特征。

当然,在体制内、信访干部内部,也有难得的另类声音。如北京市信访办副主任吴京典曾提出:在理论上,信访是公民参与的有效形式,其最主要的功能是利益表达和民主监督,而非权益救济。从宪政理论出发,信访干预司法而进行的权益保障与国家法治化进程的要求存在矛盾。信访的主要功能应定位在公民政治参与、为政府决策提供信息、政治监督以及非诉讼救济等方面,其救济功能将逐步减弱。在现阶段,应当将其定位在司法救济的补充地位,使大量的信访案件司法化,而非司法案件信访化,才能符合和谐信访的基本要求(吴京典,2011)。

上述争论,主要是围绕“结构—功能”的逻辑而论证。围绕信访增权的目标,人们便试图强化信访多元性功能的论证。如在信访实务界,有人认为,信访制度的基本功能主要表现在政治、经济、社会信息的汇集,人民群众的权利表达和救济,人民群众的政治参与,公共政策的监督和纠错,社会不满的宣泄,维护党和政府与人民群众的关系以及政府的权

威等方面(李君甫、鞠春艳、刘洋,2012)。也有人认为,信访的功能表现在五个方面,即:特殊的沟通机制,具有扩大公民有序政治参与、信息反馈的功能作用;特殊的民主机制,具有实现民主的功能作用;自下而上的权力监督机制,具有促进廉政、法治建设的功能作用;辅助性纠纷解决机制和人权救济机制,具有维护群众合法权益的功能作用;民情宣泄机制,具有维护社会和谐稳定的社会安全阀的功能作用(刘建伟:176~181)。

上述争论的逻辑同样出现在学界。围绕行政信访制度功能定位,国内学界普遍采取“主—辅结合”的多功能定位方式,认为行政信访制度应该以某种特定的功能为主,辅以其他功能。其间的争论主要有:一是以解决纠纷、权利救济为主;二是以权力监督为主;三是以有序政治参与和沟通协调为主;四是“大信访”职能(王浦劬等,2012:197~203)。不过,按绝大多数研究者的意见,信访在新形势下已具有多元化的功能,为此,信访体制应予维持或强化。如在王浦劬教授领衔新近完成的一项“行政信访制度改革研究”中,也认为行政信访制度的实然功能十分多元。通过对行政信访功能的“适切性分析”,他们提出了去留或调节的功能调整建议,其中,应予消失的功能有:权利救济与维护社会稳定中的部分功能,其他多数功能则应予强化、巩固或维持(王浦劬等,2012:211~222、223~224)。这些均应成为强化信访体制的重要基础。

从形式上看,上述争论的焦点问题是信访机构留或去、强化或弱化问题,是信访功能与权力范围定位的问题。尽管结论不一,但他们遵循的皆是“结构—功能”的论证逻辑:因为对信访功能有不同的认知或预期,对信访体制的存废有不同意见。如有学者认为,信访制度反对者的攻击言论大抵只及于信访制度的法律属性及其功能。信访制度的功能错位,是导致当今越级访、集体访、截访等不和谐现象产生的主要原因(陈小君,2011)。

从理论上说,“结构—功能”的论证逻辑本身并无不当。问题在于:上述功能论证有悖于现代科层制的分工与专业化本质。按科层制原理,现代官僚制中的任何一个部门均应有其专业分工,不再是传统社会中的混沌现象。不过,各政府部门在履行其专业主干职能的同时,均应有信息沟通、化解社会矛盾、研判社会形势、提供政策咨询、甚至保护合法权益等辅助性的多元化功能,但不能同时将这些辅助性功能赋予各部门、并无限放大,否则,不仅将冲击其主干功能,而且将使各部门的功能错位、严重冲突。这正是当下信访体制及其争论的困境所在。

三、信访政治之本质

在有关信访改革走向争论的依据中,除了前述“结构—功能”逻辑的论争,还涉及信访政治本质的认识。一些将其等同为境外民意代表或监察权力的研究者,以及一些称其为维权体制特色的研究者,均主张信访制度应当保留,不能取消。

国内不少人认为西方发达国家也有与我国信访相近的制度安排,并建议我国的信访改革可向其借鉴、甚至效法。例如,有研究认为,“信访制度作为一种传递社情民意和替代性缓解或解决纠纷的方式,不独为中国特有,世界各国都有着类似的化解矛盾、调停内部争端的制度”(陈小君,2011)。信访机构内部的研究人员尤其倾向于以申诉专员制度作为信访机构以及信访制度改革的蓝本和方向(金国华、汤啸天,2007:337)。当然,也有

研究者认为此议“甚为不妥”:首先,国外的申诉专员制度与我国的信访制度存在原则上的区别。国外的申诉专员制度是民意代表机关、立法机关对行政机关进行监督的制度和体系,其监督办法主要利用新闻监督和议会监督;我国的信访制度主要依靠行政机关的资源对行政机关进行自我监督,其监督范围甚至延伸到下级司法机关。两者性质存在相当大的区别。其次,从现实利弊考虑,在目前条件下,把信访制度改造为申诉专员制度,条件尚未成熟(金国华、汤啸天 2007: 338)。

笔者以为,讨论与厘清信访体制的本质,应当置于宏观政治结构的背景,从宏观政治体制的结构、功能与性质,即公权力的内部结构与角色、功能定位以及公民权利的保障等角度来分析。当下的信访体制,已从其设置之初主要负责接待群众来信来访、反映民意与检举揭发的“秘书”角色,转变为以民众利益表达、权利救济与维护社会政治稳定为主的机制。在其中,信访扮演的是政治、行政性救济角色(应星 2004),是一种特定政治体制下官民、府民关系及民众之间的冲突解决机制。为此,范忠信教授将近 10 年来的信访改革称作“信访部门的准司法化”,认为信访部门已经演变为“超级法院”(黄秀丽 2011)。

撇开其制度文本,当下我国政治体制在实践中的特殊性在于:一方面,政治权力来自民众与社会的授权、监督与制约不足;另一方面,民众的法治表达、权利司法救济的管道与机制严重缺失。正是在这样的宏观制度背景下,民众被侵权的现象难以遏制且日益频发,而正常依法表达与司法救济严重缺失,政府与民众均只能将纠纷和冲突的调解汇聚于行政性的信访轨道,致使后者日益膨胀,成为超级权力载体,甚至凌驾于司法权与立法权之上,形成中国大陆特有的“信访政治”现象。作为行政性救济机制,信访与境外的行政监察专员制度有着本质的不同。监察专员制度是一种独立、中立的行政监察官制度,是对不良行政在法律救济以外所采取的非法律的救济手段,也称诉讼外救济手段。它是国家立法机关对政府实施监督的一种方式,也是立法机关利用一些非正式程序和法外的救济来补充正式法律手段不够灵活的制度创造(金国华、汤啸天 2007: 24 ~ 26)。可见,信访政治体现的是行政至上原则,而监察专员制度反映了人民主权原则。

对于信访制度的变化、尤其是其如此“突出的地位”之宏观政治背景,北京市信访局长薄钢先生在其主持的著作中曾有十分深刻而准确的揭示。他认为,其原因主要有:第一,新中国成立以来,权力集中于中央,地方拥有的解决纠纷的手段和资源很少。第二,公民不少基本权利在历史长期缺乏有效保障,而对言论出版等表达领域的权利和自由的过多限制,又使得地方的突出矛盾、弊端在新闻媒体上得不到真实及时地反映,公众难以通过新闻媒体对公共机关和官员的行为进行监督,不公正的遭遇只能向上求助。第三,各级人大代表和各级地方国家机关领导人主要不是在竞争性选举体制中靠吸引选民选票当选,对普通民众的意愿反应不灵敏。这决定了地方国家机关领导人往往选择首先对上负责,而不会首先考虑选民的意愿。第四,审判、检查机关难以独立行使审判权、检查权,办案公信力偏低,正式的法律纠纷解决途径实施效果不理想,司法正义在较低级行政区域和基层尤难落实。民众只好求助在特定时期发挥重要作用的信访制度,寻求公正。第五,从实践看,上访涉及的问题能否得到解决,很多程度上取决于上访行为的受关注程度,取决于上访者施加压力的大小,上访者越往上闹问题就越有希望解决(薄钢, 2012: 312 ~

313)。换言之,信访政治正是威权体制的产物。也正因为此,有学者表示,在这种体制背景中的当下中国,信访必须保留,不能取消^①。

从上述政治体制背景的角度来认识信访政治,国人并不会觉得陌生。因为传统中国素有“上控”、“京控”等类于上访的传统,正如有研究者所指出“如果从历史的角度来看的话,就会发现信访作为一种社会现象在中国古代是一直存在、且不断发展,换言之,各个朝代都存在着不同形式的类似信访的社会现象以及相应的制度设计”(张宗林,2012:7)。如京控制度,它脱胎于中国传统的叩阊思想,于明清时期成形,并在清代逐渐成为另一条直达天听的蹊径。京控逐渐取代叩阊,并逐渐“常规化”,脱离直诉制度的窠臼,原告者也逐渐不再被单纯地治以越诉罪,正式成为一条民间上控的渠道(李典蓉,2011:23、70)。

不过,在现代国家建设中,若因上述传统而力推并强化信访,却并不恰当。众所周知,在传统中国,包括京控在内的所谓“上访”制度,乃是行政权与司法权合一的制度安排。“在行政司法不分的传统中国,司法问题其实就是行政问题”(李典蓉,2011:417)。在当下中国,如再行老路,将行政权与司法权合一、甚至凌驾于司法权和立法权之上,显然有悖于宪政中国的制度安排。即使传统中国,如京控,也未必能实现其原初功能,按李典蓉的评价,其最大功能就是披着传统德政“伸冤”外衣,继续利用着对上控可能会成功的美好期待,麻痹民间潜藏着的改变动力。如果说统治者一直处在“冤抑”的思维里,始终不能朝“权益”的方向迈进一步,那么百姓拥有的永远只是代表不合理的“冤”(李典蓉,2011:417~419)。

然而,不可否定的是,在当下中国,信访政治已大行其道,已获信访工作人员和普通民众较为普遍的支持。如,司法在为其让道,2002年最高人民法院在一份通知中要求各地法院“将信访工作与审判工作放在同等重要的地位上”(金国华、汤啸天,2007:110)。2004年,上海一课题组对880位信访工作人员的问卷调查结果也反映了这种影响。在“目前信访工作中存在的最大的困难”问题上,23.1%的受访者选择“政府制度设计的缺陷”,但大多数人(57.9%)认为是“信访部门缺乏权威性”,13.3%的人认为“信访职责不明工作不堪重负”。对于“走出信访制度困境的设想”,43.5%的受访者表示“信访和举报部门可以建立统一的民意表达机构”,18.9%的人认为应“大力强化信访机构,赋予其更大的权力”,只有24.9%的人认为应“取消信访部门”,11.1%的人认为应“通过逐步引导,使信访部门回归于秘书机构的定位”(金国华、汤啸天,2007:427、436~437)。对于普通百姓来说,他们在行政纠纷中已偏好信访而非诉讼(张泰苏,2009)。

四、小结:信访改革未穷时

原本作为接待来信来访之秘书功能的信访,经过30余年、尤其是近十年来的发展,已

^① 如在上海市社科联第十一届学术年会“信访的制度变迁与治理困境”的主题专场(2013年9月上海)上,童星教授发言认为,我国干部体制的特殊性,必须有自下而上的信访,否则,土皇帝就会出现;司法体制的非自主性,缺乏权威,也要求必须有信访的补充。冯士政提出,信访制度的过去与未来变化均有自己的逻辑,即遵循着当代中国的国家逻辑、体制逻辑和中共政治的逻辑。方敏提出,现行体制如司法、人大等功能不畅,不得不由信访来“兜底”。

成为国家政治生活中举足轻重影响力的“信访政治”,信访的机构、人员、职能和角色地位,已发生根本性变化,甚至获得地方性立法的保障。然而,访民和一般民众的权利,尤其是其权利的法治保障,却并未获得相应的提升。这种背反情况的出现,正是威权体制的产物,也暗合于中国传统体制之精神。这种信访政治严重悖于现代国家建设的民主、法治与科学精神。信访,尽管可以吸纳民情民意,但这种吸纳只是自上而下的“垂青”,而非依靠自下而上的授权与监督。信访,本可以在法律途径之外缓和、甚至化解纠纷和冲突,但它实际上却成了凌驾司法之上的调解机制。信访,本可以有助于把握社会脉动、服务政府决策,但却成了功能包罗万象、似乎无所不能的综合体。

因此,信访体制改革还应当回到其宏观体制之根,推动宏观体制本身的民主化、法治化和科学化改革。任何寄望于威权体制基础上的所谓信访改革,无论是强化论抑或弱化论、取消论,都将陷于“无源之水、无根之木”的难解结局。笔者以为,这是我们应当首先明确的出发点。就信访体制本身的改革而言,重要的是应明确信访本身在宏观体制和结构中的角色和功能定位。比如,其权力角色,究竟是属于民意机关或司法机关还是行政机关,并明确相互之间的法理关系。当下,实践中的信访在权力角色的定位上是混杂的,有关改革的理论探讨也多缺乏必要而明晰的边界切分,甚至出现三种角色混杂的政策主张。

在明确界定信访的权力属性后,则应进一步切分其与相邻部门、机构之间的关系。如果定位于行政性权力,那么,其检举、监督功能与行政监察部门之间的关系,其纠纷调解和权利救济功能与行政仲裁、司法权力之间的关系,其吸纳民情民意、把握社会形势和服务政府决策的功能与政府政策研究部门之间的关系等,均应进行科学的统筹切分。唯有立足目标清晰而科学的顶层设计,信访改革的技术操作方能不失准星,少走弯路。

本人倾向于将信访权力定位于行政性权力。比较海外情况,实际上我国台湾地区的诉愿制度最为接近大陆信访制度,其作为行政程序而非诉讼程序的制度安排值得我们借鉴和重视。

参考文献:

- 薄钢 2012 《信访学概论》,北京:中国民主法治出版社。
- 陈小君 2011 “国际视野下中国信访制度的功能回归”,《信访与社会矛盾问题研究》2011 2。
- 陈小君、张红、李栋、张宗林 2011 《涉农信访与社会稳定研究》,北京:中国政法大学出版社。
- 冯仕政 2012 “国家政权建设与新中国信访制度的形成与演变”,《社会学研究》2012 1。
- 郭信言 2013 “关于坚持和发展中国特色的信访制度”,《信访与社会矛盾问题研究》2013 4。
- 黄秀丽 2011 “基层信访需吃‘降压药’”,《南方周末》2011-05-13。
- 金国华、汤啸天 2007 《信访制度改革研究》,北京:法律出版社。
- 李典蓉 2011 《清朝京控制度研究》,上海:上海古籍出版社。
- 李君甫、鞠春艳、刘洋 2012 “关于信访制度基本功能的思考”,《信访与社会矛盾问题研究》2012 4。
- 李秋学 2009 《中国信访史论》,北京:中国社会科学出版社。
- 李新华 2012 “社会转型背景下信访工作创新路径选择”,《信访与社会矛盾问题研究》2012 3。
- 李新华、牛亚东、胡志刚 2013 “中原经济区建设视野下的河南信访工作创新研究”,《信访与社会矛盾问题研究》2013 4。

- 刘建伟,《中国信访路径探讨——刘建伟讲座选集》打印稿,时间不详。
- 刘树年 2012 《高级信访工作实务》,北京:中国民主法治出版社。
- “特别策划”组 2013 “拆解上访利益链”,《人民论坛》2013 8。
- 王浦劬等 2012 《以治理的民主实现社会民主——对于行政信访的再审视》,北京:北京大学出版社。
- 王学军 2013 “认真学习贯彻党的十八大精神 不断提高信访理论研究水平”,《信访与社会矛盾问题研究》2013 1。
- 吴超 2011 “中国当代信访史基本问题探讨”,《当代中国史研究》2011 1。
- 吴京典 2011 “和谐信访需要树立正确的导向”,《信访与社会矛盾问题研究》2011 3。
- 应星 2004 “作为特殊行政救济的信访救济”,《法学研究》2004 3。
- 于建嵘 2005 “信访制度改革与宪政建设”,《二十一世纪》2005 3。
- 张泰苏 2009 “中国人在行政纠纷中为何偏好信访”,《社会学研究》2009 3。
- 张宗林 2012 《中国信访史研究》,北京:中国民主法治出版社。
- 郑广森 2013 “论制订统一信访法的必要性”,上海市社会科学联合会《信访的制度变迁与治理困境学术研讨会》2013年9月,上海。
- 朱维究 2010 “我国社会矛盾纠纷解决制度与机制研究”,《信访与社会矛盾问题研究》2010 1。

The Evolution and Reform of the Politics of Xinfang

Xiao Tangbiao

(Nanjing University, Nanjing)

Abstract: Over the course of over 30 years, especially the last decade, xinfang (public complaint via letters and visits), which was once the practice of the secretariat receiving letters and visits from the public, has evolved into the politics of xinfang, which plays a very important role in the political life of our country. The organization, personnel, function and role of xinfang has changed fundamentally, and even acquired the safeguard of local legislation. By contrast, the legal protection of the rights of complainants and ordinary citizens has not been improved commensurably. This paradox originates from the authoritarian nature of the regime, and it also coincides with the spirit of the traditional system in China. The politics of xinfang seriously violates the spirit of democracy, rule of law and science in modern state building. Therefore, to reform the system of xinfang, we should return to the roots of its macro-system; promote the reform of the macro-system itself with an orientation toward democracy, rule of law and science; and clarify the role and functional position of xinfang in the macro-system and structure.

Key words: Xinfang; Politics of Xinfang; System of Xinfang; Authoritarian Regime; Modern State Building

(责任编辑:丁开杰)