



香港城市大學
City University
of Hong Kong

RCCL Working Paper Series **中國法與比較法研究中心研究論文系列**

正題與反題：信訪制度化及制度反思
***(The System of Letters & Visits in China: A Critical Review
from Institutional Perspectives)***

Lin Feng

Centre for Chinese and Comparative Law (RCCL)
City University of Hong Kong

Wang Shucheng

Centre for Chinese and Comparative Law (RCCL)
City University of Hong Kong

RCCL Working Paper No 3
(January 2012)

Centre for Chinese and Comparative Law (RCCL)
City University of Hong Kong School of Law
Tat Chee Avenue 83, Kowloon Tong, Kowloon, Hong Kong

正题与反题：信访制度化及制度反思

——以信访立法（1980-2010）为分析线索*

林 峰 王书成

内容摘要：立法在很大程度上反映了社会的现实需求。信访的立法发展过程反映了其逐步制度化的法治进程。这种制度化进程也逐步暴露了信访在制度上的方向偏离，而并没有在根本上达到维护社会稳定，保障公民权利的目的。信访的现实形态在很大程度上反而是适得其反。当然，基于中国自身的制度现实，信访的存在具有现实正当性。信访的制度预期与社会现实的反差，要求信访制度必须重新定位，并且要完成目前制度现实中的诸多应然命题，否则仍将无济于事。

关 键 词：信访；制度；立法；救济；悖论

作为中国社会纠纷解决与权利救济的特殊制度，信访目前仍然处于正题与反题之间的相互辩驳之中，其中有论者主张彻底废除信访制度，也有论者高歌信访制度的优越性及基于中国制度的特殊性。¹作为一种社会现象，必定有其存在的制度理由。但是问题在于，目前中国社会正处于制度转型时期，尚未形成相对成熟的具有中国特色的民主法治制度。²因此，如果从制度的角度来分析信访的制度价值一方面应着眼当下制度，另一方面也要把握制度的未来走向。新中国的发展自1978年改革开放以来，“建设社会主义法治国家”一直是制度发展的重要目标，虽然现实中仍然存在着诸多问题有待于进一步完善。社会主义法治国家建设的重要表现之一就是逐步制定并完善中国特色的社会主义法律体系。立法的发展进程在很大程度上可以体现社会现实的变化以及不同时期的不同社会需求，同时也可以反映出社会问题的症结所在。从信访制度的立法发展来看，迄今尚没有一部关于信访的法律，但是在行政法规、地方性法规等层面已经存在诸多相关规范。通过对信访在行政法规层面的立法发展变化进行分析，可以在一定程度上反映出信访制度的变迁以及

*注：本文为研究初稿，内容将刊发于《复旦政治学评论》（2012年3月），引用请以刊发的纸质文稿为准。

¹ 参见于建嵘：《对信访制度改革争论的反思》，《中国党政干部论坛》2005年第5期。

² 目前，中国还处于不断发展并完善民主与法治的过程之中。具体可参见《两会观察：三项突破凸显中国民主法治建设稳步前行》，来源：新华网，http://news.xinhuanet.com/politics/2011-02/25/c_121123916.htm，2011/8/5访问。

发展的特点。以此为基础，进一步分析中国在特殊的转型时期，其信访制度应该如何对接现实并且符合制度的发展走向，对于中国的制度转型以及民主、法治建设都具有重要意义。

一、信访立法与信访制度化：从 1980 到 2010

从 1980 年至 2010 年，新中国先后共制定了三部关于信访的行政法规，分别为国务院于 1980 年制定的《关于维护信访工作秩序的几项规定》（以下简称《规定》）、1995 年制定的《信访条例》、2005 年制定的《信访条例》，同时还有上百件其他各类规范性文件。

从规范内容来看，从《规定》的 6 条规定，到 95 年《信访条例》的 44 条规定，再到 05 年《信访条例》的 51 条规定，信访制度的内容在不断更新扩充。通过比较分析三次行政立法的内容，并结合其他相关规范，可以发现信访制度在三十年路程中的“变”与“不变”。其中一直贯穿于信访发展始终的“不变”主要表现在：首先，信访的目的都是为了保障人民来信、来访的政治参与及监督权，体现了对人民宪法权利的保护。因为根据 1982 年《宪法》第 2 条规定，人民依照法律规定，通过各种途径和形式，管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务；第 27 条规定，一切国家机关和国家工作人员必须依靠人民的支持，经常保持同人民的密切联系，倾听人民的意见和建议，接受人民的监督，努力为人民服务；第 41 条规定，中华人民共和国公民对于任何国家机关和国家工作人员，有提出批评和建议的权利；对于任何国家机关和国家工作人员的违法失职行为，有向有关国家机关提出申诉、控告或者检举的权利，但是不得捏造或者歪曲事实进行诬告陷害。对于公民的申诉、控告或者检举，有关国家机关必须查清事实，负责处理。任何人不得压制和打击报复。因此，对于人民的来信、来访无疑是宪法明确规定的公民监督权。³其次，信访都体现为一种政府联系群众的重要方式。在目前中国的政治秩序之下，信访是一种非常重要的传达民意的方式。⁴三部行政法规的具体规定都体现了如何使得人民的来信、来访能够畅通，从而体察民意，并对之进行相应的处理。

当然，从三部行政法规的内容来看，也明显可见信访制度的变化趋势。其主要表现在以下几个方面：首先，信访立法数量呈现增加趋势，且范围逐渐扩大，种类不断细化。从 1980 年的 2 部规范，到 2009 年 98 部各类规范，制定或修改总数不断增多。⁵信访立法主体在范围上也逐渐从国务院、最高人民法院，到全国各级政府、政府所属各个行政机关、检察院等部门，均对信访作出

³ 根据学者的观点，来信来访可以说是监督权中的一种建议权。参见李元起主编：《中国宪法学专题研究》，中国人民大学出版社 2009 年版，第 350 页。

⁴ 参见束锦：《信访是民意诉求的一种重要表达方式》，《求实》2007 年第 5 期。

⁵ 具体法律规范等规范的统计，以北大法律信息网数据库为基础。

相应的单独规定。同时基于信访的复杂性，相关规定在对象上也从一般性调整向特殊性调整转变，如国务院制定单独的《农村税费改革信访工作管理暂行办法》调整税费改革过程中出现的特殊信访问题。其次，信访程序逐渐司法化。《规定》在很大程度上体现了信访作为公民政治参与的重要途径，并不涉及司法化的内容，但是根据 2005 年《信访条例》，信访已经在处理主体⁶、处理程序、信访范围⁷、管辖原则⁸、听证制度⁹等方面作了详细具体的规定，基本形成了一套司法化的操作程序。再次，信访逐渐扮演了一种规范化、制度化的救济功能。虽然信访立法都以“保持政府与人民的密切联系”、“倾听人民群众的意见、建议和要求”等为目的¹⁰，但是具体立法的发展已经使信访逐渐发展成一种具有与行政复议、行政诉讼相类似的救济功能，要求信访部门对于信访事件必须进行相应的救济性处理，并对相关责任作出了相应规定。信访部门的工作目标已经向纠纷解决转变，要“及时化解矛盾和纠纷”。¹¹同时，还规定了三级信访复核终局制度，¹²来达到信访救济功能的目的。同时，国务院在 2009 年更是颁布《国家信访局主要职责内设机构和人员编制规定》，对作为纠纷解决主体的信访部门进行详细的机构设置，为信访救济提供制度上的基础。

虽然信访在规范形式上逐渐演变成一种纠纷解决的救济手段，但是这种救济在性质上截然区别于普通的司法救济。

6 2005 年《信访条例》第 3 条规定，各级人民政府、县级以上人民政府工作部门应当做好信访工作，认真处理来信、接待来访，倾听人民群众的意见、建议和要求，接受人民群众的监督，努力为人民服务。第九条规定，各级人民政府、县级以上人民政府工作部门应当向社会公布信访工作机构的通信地址、电子信箱、投诉电话、信访接待的时间和地点、查询信访事项处理进展及结果的方式等相关事项。

7 2005 年《信访条例》第 14 条规定，信访人对下列组织、人员的职务行为反映情况，提出建议、意见，或者不服下列组织、人员的职务行为，可以向有关行政机关提出信访事项：

- （一）行政机关及其工作人员；
- （二）法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织及其工作人员；
- （三）提供公共服务的企业、事业单位及其工作人员；
- （四）社会团体或者其他企业、事业单位中由国家行政机关任命、派出的人员；
- （五）村民委员会、居民委员会及其成员。

对依法应当通过诉讼、仲裁、行政复议等法定途径解决的投诉请求，信访人应当依照有关法律、行政法规规定的程序向有关机关提出。

8 2005 年《信访条例》第 4 条规定，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。

9 2005 年《信访条例》第 31 条规定，对重大、复杂、疑难的信访事项，可以举行听证。听证应当公开举行，通过质询、辩论、评议、合议等方式，查明事实，分清责任。听证范围、主持人、参加人、程序等由省、自治区、直辖市人民政府规定。

10 1985 年《规定》第 1 条，1995 年《信访条例》第 1、3 条，2005 年《信访条例》1、3 条，均作出了相应的明确规定。

11 2005 年《信访条例》第 5 条规定，各级人民政府、县级以上人民政府工作部门应当科学、民主决策，依法履行职责，从源头上预防导致信访事项的矛盾和纠纷。县级以上人民政府应当建立统一领导、部门协调，统筹兼顾、标本兼治，各负其责、齐抓共管的信访工作格局，通过联席会议、建立排查调处机制、建立信访督查工作制度等方式，及时化解矛盾和纠纷。

12 2005 年《信访条例》第 34 条规定，信访人对行政机关作出的信访事项处理意见不服的，可以自收到书面答复之日起 30 日内请求原办理行政机关的上一级行政机关复查。收到复查请求的行政机关应当自收到复查请求之日起 30 日内提出复查意见，并予以书面答复。第 35 条规定，信访人对复查意见不服的，可以自收到书面答复之日起 30 日内向复查机关的上一级行政机关请求复核。收到复核请求的行政机关应当自收到复核请求之日起 30 日内提出复核意见。信访人对复核意见不服，仍然以同一事实和理由提出投诉请求的，各级人民政府信访工作机构和其他行政机关不再受理。

首先，信访救济功能的完成主要通过行政监督手段在机关内部完成，而区别于司法救济主体相对于纠纷主体的外部中立性。法院作为司法救济主体不涉及纠纷主体之间的利益关系而保持一种中立地位。而且由于上下级司法机关之间原则上是一种相对独立的指导与被指导关系。即使上诉，上下级法院仍然可以在自身司法权限范围内保持相对的独立性。但是从信访立法的规定及运行来看，上下级信访机关之间是一种行政机关内部的领导与被领导关系，因此虽然信访在形式上具有司法救济功能，但是本质上仍然是一种“内部纠错”式的纠纷处理模式。

其次，信访主要依靠行政责任追究制度以及行政绩效考核制度来完成救济功能，也截然区别于司法救济。《信访条例》第7条明确规定，各级人民政府应当建立健全信访工作责任制，对信访工作中的失职、渎职行为，严格依照有关法律、行政法规和本条例的规定，追究有关责任人员的责任，并在一定范围内予以通报。中共中央纪委、监察部、人力资源和社会保障部、国家信访局于2008年联合颁发《关于违反信访工作纪律处分暂行规定》，更是从行政纪律的角度对信访部门及相关负责人的责任进行了详尽的规定，要求信访部门必须妥善解决信访纠纷。同时规定，各级人民政府应当将信访工作绩效纳入公务员考核体系，从而使得各地纷纷制定了相应规定，对考核内容、考核方式、考核结果运用等进行了详细规定，将信访作为重要的绩效考核因素纳入行政管理体系之中，如安徽省委组织部、省人事厅和省信访局发布的《关于信访工作绩效考核暂行办法》、深圳市政府发布的《深圳市信访工作绩效考评办法》，等等。区别于信访救济所具有的内部行政性特点，司法救济是依靠司法的独立性、权威性、中立性、公正性等法治要素来解决纠纷。

因此，虽然信访立法从目的及内容上看，完全以保护信访者的权利为目标，如明确规定“不得打击报复信访人”、“可以要求行政机关公开相关的信息”、“可以查询信访事项的办理情况”、“信访机关对信访内容是否受理，必须给予书面回答”等等，且在形式和程序上逐渐司法化，但其内在的救济逻辑截然区别于司法救济。

当然，国家立法的变化在很大程度上是基于社会现实的变化。从以上信访立法的扩张性变化也可以在一定程度上窥见中国的信访问题并非“逐日好转”，反而是“每况愈下”，且呈日趋复杂之势，否则何以需要在立法、制度、治理、考核、责任追究等诸多层面如此“大动干戈”。

二、信访的制度悖论及“存废”之辩

虽然信访立法在内容上以保护信访者的权利为核心，而且严格规定了政府处理信访的责任，并且在制度层面使得信访作为一种救济手段逐步规范化，但是信访在现实中却逐渐呈现出四大趋

势：上升化趋势、群体化趋势、组织化趋势和极端化趋势。¹³这无疑在效果上与立法目标及制度初衷背道而驰，逐渐出现了独特的信访悖论。一方面，《信访条例》对三级信访终局制进行了明确的规定，禁止越级上访，试图抑制上访；另一方面，越级上访本身又完全符合信访救济的制度逻辑。一方面，《信访条例》通过对信访进行规范上的规定，为信访提供更加畅通的制度性渠道，比如明确规定“将信访工作绩效纳入公务员考核体系”，“任何组织和个人不得打击报复信访人”，等等；但是另一方面，现实中却盛行着一种“潜规则”：“上访”就等于“闹事”，上访有损地方形象，给地方父母官抹黑，上访者就是影响当地社会稳定的“不稳定因素”。更为悖论的是，群众的上访举报反而可能影响个人的政绩和仕途，因此各级政府便采取对上访动辄阻挠、压制甚至要动用司法的力量予以“严打”。某些基层政府甚至提出了诸如“越级上访就是违法”之类的标语口号，乃至以所谓“聚众扰乱社会秩序”的罪名抓捕和制裁上访群众。¹⁴

基于此种规范与现实、应然与实然的反差，学者开出了不同的药方。特别是在 2005 年《信访条例》出台之前，对于信访的存废更是争论不休，至今也无定论。

“强化论”学者认为应该在制度发展上强化信访制度。因为信访是公民的基本政治权利，不能对之弱化。信访本质上体现了公民的请愿权利，而这一权利在公民政治权利中非常重要。信访机构实际上并不是代表本部门而是在代表一级政府行使权力，但是现行信访部门和其他部门一样，只是政府之下的一个普通机构，因此面对问题没有处理性和强制性手段，故而必须要强化信访在政府序列中的地位，信访部门的领导应该是政府的主要领导才行¹⁵。有的学者指出，信访部门的功能无非两个：信息反馈和解决问题。如果信访部门缺少解决问题的能力，那么便形同虚设，因此应该强化信访并应赋予信访部门更多如调查、督办甚至弹劾、提议罢免等权力。¹⁶对于信访作为救济手段对司法救济可能带来的冲击，有学者认为中国目前的权利救济方式尚处于不足状态，因此仅仅依靠司法救济并不能完成保护权利这一法治课题。¹⁷通过强化信访制度则可弥补司法救济不足的诸多弊病。

“废除论”者认为，《信访条例》并没有使信访产生应有的效果，无法有效解决纠纷，反而在实践中出现了诸多侵犯人权的情形。与“强化论”者的逻辑相反，“废除论”者认为信访制度与人权理念相违背，因为其在实践中基本不能够有效解决信访问题，而且也没有赋予信访部门解决访民

¹³ 参见田成友：《信访的佳境是纳入法治化轨道》，《法制日报》2010 年 10 月 19 日。

¹⁴ 参见刘武俊：《上访何须“潜规则”》，《中华工商时报》2003 年 4 月 8 日。

¹⁵ 杜钢健教授持此论点。参见《信访改革引发争议》，《南方周末》2004 年 11 月 18 日。

¹⁶ 康晓光教授持此论点。参见《信访改革引发争议》，《南方周末》2004 年 11 月 18 日。

¹⁷ 杜钢健教授持此论点。参见《信访改革引发争议》，《南方周末》2004 年 11 月 18 日。

问题的实际权力，实现权利救济的功能。¹⁸2005 年施行的《信访条例》实行“属地管理、分级负责，谁主管、谁负责”的工作原则。《信访条例》同时规定，有关行政机关在收到信访事项后，要在受理之日起 60 日内书面告知信访人是否受理；情况复杂的可适当延长办理期限，但延长期限不得超过 30 日。对依法不予受理的，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；信访事项的处理决定、复查意见和复核意见均要以书面形式答复信访人。但在实际中，对于诸多地方进京上访的情形，在该原则之下便出现中央各受访部门将这些上访诉求退回地方解决的情形。¹⁹这样在实际中便无法彻底落实《信访条例》保护人权的目，反而在信访作为公务员绩效考评要件的激励机制之下，出现了诸多政府严重侵犯人权的情形，比如出现的北京“安元鼎”保安公司在京设立多处“黑监狱”，向地方政府收取佣金，以限制上访者自由并押送返乡，甚至以暴力手段向上访者施暴。²⁰信访的理想与现实形成了巨大反差，一方面按照《信访条例》政府机构均设有信访接待室，另一方面却又对上访者进行“截访”。一方面，根据官方公布的数字，中央信访机构，每年接待和上访人群、信件不下百万，国家信访局承认 80%是有理的，但问题得到解决的还不到 1%，还因此而遭受迫害。2004 年社科院信访调查报告的数据显示：上访者中有 55.4%因上访被抄家、被没收财物；53.6%的人因上访被干部指使黑势力打击报复。²¹这些当然都可以成为“废除论”者的立论基础。

“折衷论”者则认为信访应该作为一种特殊的行政救济，因为信访救济对于偏于程序正义疏于实体正义的法律救济来说是一种 ADR（代替性纠纷解决方式）式的互补手段，对于畏惧诉讼之程序繁复、成本高昂的行政相对人来说是一种可以“接近正义”（Access to Justice）的便利通道，对于某些在当地投告无门、胜诉无望、执行无路的疑难案件来说是一个可能的出路，对于困于司法不公和司法腐败的社会是一个必要的安全阀和矫正机制。虽然信访救济在追求实体正义时罔顾法

¹⁸胡星斗教授持此论点。据胡星斗的长期观察和任华律师近一年的实地调查：在国家信访局、全国人大常委会办公厅信访接待口，在最高人民法院、最高人民检察院、公安部等信访接待窗口，上访人员经常遭遇接待人员粗暴训斥、辱骂甚至殴打，特别是在有的接待口，每天从凌晨 3 点就排成长长的队伍，上访人员不但忍受着饥寒，还时常遭到地方政府“劫访”人员的盘问和暴力袭击，有的还遭到警察和保安的殴打。在交表窗口，堂而皇之地坐着地方劫访者，他们对着上访人狞笑着、吼叫着，使人心惊胆战和灵魂的灼痛。更有甚者，一些地方政府用重金买通窗口接待人员，使上访人员领不到表，交不上表，接待不了。即使接待了，接待者却是省市驻京人员。在有的接待口，接待人员全部是地方驻京人员；在接待大厅，每天人头拥挤，大家都在等待叫名“接待”，可是有的上访者等了两个月也没有叫到名字。即使叫到名字，案件几乎全部往下推。上访人员只要与对方论理或者说几句，警察马上过来将其拖出门外，稍有抵抗，便会被拳打脚踢（我们认为，中国的警察绝大多数是好的，作恶的是坏的信访制度）。愤怒而绝望的上访公民，有的在接待口割腕自杀、服毒自尽、撞墙毙命，更多的人走上街头，对社会稳定构成了威胁。参见《就废除信访制度致全国人大、国务院的建议书》，<http://www.huxingdou.com.cn/feichuxinfang.htm>，2010 年 11 月 26 日访问。

¹⁹废除论者多数从信访侵犯人权的角度进行立论。参见《废除误导民众的信访制度》，<http://www.chinaelections.org/newsinfo.asp?newsid=4498>，2010 年 11 月 26 日访问。

²⁰《“黑监狱”阉割着信访的权利救济》，《华西都市报》2010 年 9 月 25 日，第 8 版。

²¹参见《废除误导民众的信访制度》，<http://www.chinaelections.org/newsinfo.asp?newsid=4498>，2010 年 11 月 26 日访问。

治的要害所在——程序正义，摆脱了法律的规范，却又不能克服诉讼的拖延之弊；强化了长官意志，扬人治抑法治，甚至可能造成干预司法的恶果；在使行政相对人的权利得到部分救济的同时，也会压制或侵害上访人的权利，但是对此完全可以通过在信访救济未来的制度创新中，通过发挥信访救济的独特优势，集中矫正其不讲程序、缺乏规范、充满恣意的根本弊端，将信访救济规范和改造为行政诉讼救济与行政复议救济的过滤机制、补充机制和疑难处理机制。²²

可以说，不管从现实的角度还是从制度的角度，“强化论”、“废除论”与“折衷论”都具有一定的合理性，但是在一定程度上未能脱离信访制度的现实悖论。

三、信访“救济”功能的制度悖论

从新中国信访功能的历史变迁来看，大体经历了三个时期：一是 1951 年至 1979 年的大众动员型信访。这时期的信访受政治运动影响，主要以揭发问题和要求落实政策为主。二是 1979 年至 1982 年的拨乱反正型信访。这一时期，信访迅速从国家政治生活中的边缘走到了中心，信访规模史无前例，主要内容是要求解决历史遗留问题，平反冤假错案。从 1982 年至今，为安定团结型信访。²³这一过程展现了信访制度逐渐从最主要的政治、政策功能转变为解决纠纷的救济功能。从 1995 年《信访条例》到 2005 年《信访条例》的内容变化，也非常明显地体现了信访的这种功能转化。从上述“强化论”和“折衷论”的论点来看，论点的预设都在很大程度上立基于目前司法救济功能的制度缺位，或者法院不能提供有效的司法救济，或者无法在目前的制度境况下达到司法独立进而满足司法救济功能的要求，等等。在法院仍受制于行政的制度背景下，信访当然在逻辑上暗合了这种制度现实，可以体现优越于司法救济的诸多优点，比如信访一般可以节省经济成本；在救济效力上略胜于诉讼救济而在一定程度上体现实体正义；形式相对灵活，如可以充分运用调解；等等。²⁴这种以制度现实为基础的救济逻辑无疑体现了对实质正义的追求，在目的上并不与人权保护相违背。但是这种以追求实质正义并以制度现实为基础的信访制度，并没有取得应有的社会效果，反而是适得其反。国家信访局局长周占顺在 2003 年指出：“自 1993 年全国群众来信来访总量出现回升以来，已经持续上升了 10 年。……其他地区群众来访特别是群众集体访上升趋势也很明显。”而且“据调查分析，在当前群众信访特别是群众集体访反映的问题中，80%以上是可以通过各级党委、政府的努力加以解决的；80%以上是基层应该解决也可以解决的问题。”²⁵这在

²² 以应星教授为代表。参见应星：《信访救济：一种特殊的行政救济》，《法学研究》2004 年第 2 期。

²³ 参见应星：《信访救济：一种特殊的行政救济》，《法学研究》2004 年第 2 期。

²⁴ 参见李俊：《我国信访制度的成本收益分析》，《南京社会科学》2005 年第 5 期。

²⁵ 《国家信访局局长周占顺：调查显示 80%上访有道理》，《半月谈》2003 年 11 月 20 日。
<http://www.southcn.com/news/china/zgkx/200311200686.htm>，2010 年 11 月 28 日访问。

一定程度上说明本来应该可以通过其他途径得到解决的问题，却在现实中卷入了信访制度之中而未能最终得以有效地解决。

从制度现实的角度考虑，中国的司法救济确实存在着诸多制度缺位，而且司法独立也存在着诸多困境。首先，虽然一直在制度上强调法院的独立，但是法官的独立仍然很难在制度上得到保证；²⁶其次，在实质的权力关系上，所有国家机关必须接受执政党的领导。虽然党的领导方式受到一定的限制，但是法院并不享有政治结构上即国家权力关系上的独立；再次，司法独立的有限性还表现在法院的财政经费受制于政府、法官的待遇不高从而在一定程度上影响了司法公正、中立等要素。在这样的制度现实下，便会存在诸多“以权代法”、“司法腐败”、“地方保护主义”等违背司法公正的情形。²⁷这种有限的司法独立与司法救济的制度性缺位当然可以从现实制度“补位”的角度为信访寻求一种现实正当性，进而成为“强化论”与“折衷论”将信访发展成为一种在权利救济上具有“补充机制”、“替代机制”的立论基础。

但是问题在于，信访机制构建所根基的“司法救济的制度缺位”这一制度现实本身并不具有应然层面的正当性，从而在很大程度上忽视了制度发展的纬度。从现代法治社会的基本要素来看，司法独立以及司法公正是现代社会纠纷解决不可或缺的制度要素。可以说，目前实践发展中信访制度的“司法救济功能”定位本身就不具有制度正当性，而遵循了一种非法治逻辑。

如果把信访作为具有救济功能的纠纷解决途径，这无疑是遵循一种在国家机关内部处理纠纷的逻辑，这样将在根本上违背纠纷的裁判者必须处于中立地位的基本法则。因为从纠纷处理的角度来说，裁决者必须处于中立地位，保持一种不偏不倚的公正形象，这样才能在制度层面根本性地解决纠纷。但是信访纠纷的裁决主体是被信访主体的上级政府机关，主体间具有一种“无形”的亲缘关系，因为都处于机关系统内部，因此在制度形式上并不具有完全中立的地位。这样，即使作为纠纷解决主体的信访机关处理了纠纷，那么纠纷争议主体基于信访处理主体与被信访主体之间的隶属关系，完全可以在学理上继续对信访处理结果不予信任，进而再次信访。特别是在中国的制度逻辑下，“上下级党政政府之间等级森严，各级政府都是下管一级，形成一个层层向下约束、层层向上负责的嵌套机制。”²⁸由此，信访、再信访，一直进行下去，那么最终便自然上访到权力系统中的最高级，即中央政府层面。从进京上访的数量激增，而地方信访数量却反而下降的事实明显可以印证这种非法治的救济逻辑所带来的后果。“据国家信访局统计，2003年国家信访局受

26 河南的李慧娟案件表明了目前法官独立仍然存在制度难题。See Jim Yardley, *A Judge Tests China's Courts, Making History*, New York Times, November 28, 2005.

27 参见龙宗智、李常青：《论司法独立与司法受制》，《法学》1998年第12期。

28 参见赵晓力：《信访的制度逻辑》，《二十一世纪》2005年6月号，总第89期。

理群众信访量上升 14%，省级只上升 0.1%，地级上升 0.3%，而县级反而下降了 2.4%。另外，中央和国家机关受理群众信访量上升 46%，省、地、县直属部门增幅较少，有的还是负增长。”²⁹这种“越级上访”、“进京上访”，从权力诉求主体来说，并不与信访制度的学理相违背，反而具有其逻辑上的合理性，而且实践中“进京上访”、“越级上访”、“重复上访”、“信上不信下”等现象日趋严重也与之相契合。³⁰但是，这些与信访制度逻辑相一致的乱象，并不是信访制度的初衷，由此便存在制度上的另一个悖论：一方面，试图通过强化信访制度来使得纠纷得以解决，救济途径更加畅通，另一方面，纠纷却更难解决，而且救济制度更加混乱。正规的司法救济也在很大程度上被逐渐削弱，丧失了应有的纠纷解决功能。学者通过调查显示，实际上通过上访解决的问题只有 2%。有 90.5%的是为了“让中央知道情况”；88.5%是为了“给地方政府施加压力”。而且在接受问卷调查的 632 位进京上访的农民中，有 401 位在上访之前就上访的问题到法院起诉过，其中法院不予立案的占到 42.9%；认为法院不依法办事判决败诉的占 54.9%。³¹

而且由于信访缺乏纠纷解决的“中立”要素，即使中央政府对信访事项进行了相应的处理，同样无法在法理上根本解决纠纷。那么，长此以往，便自然会出现上述提及的“黑监狱”、“大截访”等北京现象，进而来强制消除这些“滥访”现象。依照这种信访救济的制度逻辑，长此以往，在根本上不利于社会稳定，甚至反而会带来颠覆性的政治后果。因此，即使《信访条例》对三级信访终局制度进行了规定，在纠纷解决效果上仍然无济于事，反而出现越来越多的“越级上访”、“进京上访”等现象，因为这些现象本身符合信访的救济逻辑。可见，让信访发挥一种救济功能，毋宁是一种违背了法治救济逻辑的错误定位。

信访所转向的司法救济逻辑由此也带来了诸多制度上的弊病，主要表现在：

第一，由于信访扮演了一种救济角色，便在一定程度上弱化了司法救济的制度功能。国家信访局的调研也表明，大量应当通过诉讼、仲裁、复议等途径处理的争议、纠纷，纷纷涌入信访渠道。³²第二，信访的救济功能在很大程度上浪费了司法救济资源，增加了纠纷解决的制度成本。本来可以通过司法途径得以解决的纠纷，在信访救济的制度逻辑下，自然会出现司法救济之后的“涉法信访”、“涉诉信访”等现象，进而在一定程度上浪费了司法救济资源，提高了纠纷解决的社会成本。顺着这种救济逻辑不断进行下去，便自然会出现在司法救济之外使用“维稳信访基金”来

²⁹ 参见《国内首份信访报告获高层重视》，《南方周末》2004 年 11 月 10 日。

³⁰ 现实中发生的“越级上访”、“进京上访”、“重复上访”等现象也越来越严重。参见《进京越级访和重复访问问题仍突出》，《法制日报》2010 年 11 月 18 日。

³¹ 参见《国内首份信访报告获高层重视》，《南方周末》2004 年 11 月 10 日。

³² 《社科院报告称上访文化已形成 地方截访现象严重》，《南方周末》2007 年 04 月 05 日。

解决信访问题的现象。如“兴文县自 2008 年起率先建立信访维稳基金，每年 100 万元列入财政预算，就是用于化解大调解中家庭经济困难，‘于法无据，于情有理’的成年积案。”³³且至 2010 年 4 月 15 日，“兴文县已使用信访维稳基金 100 余万元，化解矛盾纠纷 20 余件。”³³第三，信访的救济逻辑在一定程度上使得中央与地方关系的定位发生了错位，因为信访救济使得本来属于地方解决的纠纷事务，涌向了中央层面。那么中央政府也不可能完全解决所有的“进京上访”，因此只能通过行政手段要求各地政府控制“进京上访”，从而便自然会出现全国各地“大截访”现象，即通过强制手段截住上访的群众。中国社会科学院的调查显示，地方派人到各级信访接待场所拦截正常上访群众的“截访”现象十分严重。由于各级信访部门对信访数量有统计和通报制度，对地方官员造成了巨大压力，进而更在一定程度上促进了“截访”的恶性发展。

因此，从制度发展的角度来看，以司法救济制度缺位这一制度现实为基础并不能为信访救济提供应然层面的制度正当性。将纠纷解决作为信访制度的主要功能定位，并不符合现代社会制度下纠纷解决的本质要求，也不具有法治正当性。虽然不排除纠纷主体进行内部纠错的机制可能性，但在逻辑上截然区别于司法救济。目前信访救济功能的凸现在很大程度上趋于司法化，这种错位反而在一定程度上逐渐侵涉了现代社会必备的司法公正、司法中立、司法权威等法治要素。

四、政治参与与信访的功能回归

信访虽然在本质上不具有救济功能，但是也并非如“废弃论”所言要彻底废弃信访制度。从其他国家的经验来看，信访制度具有独特的政治参与功能。政治学家阿尔蒙德（Gabriel A. Almond）与维巴（Sidney Verba）从比较政治学的角度分析指出，对于一项不正确的地方法规，人们的反应是：在美国有 20%、英国有 45%、西德有 15% 的被调查者会独自直接与政治领导人（选举出的官员）或新闻单位接触，给当地的政治领袖写信或去上访他。德国另有 31% 的人会直接去找行政官员（非选举出的）。更多的人愿意采取“集体上访”策略，美国 56%、英国 34%、西德 13% 的回答者愿意争取某个非正式群体的帮助来影响一项非正义的地方法规——如鼓动他们的邻居、朋友或熟人写抗议信或签署请愿书。而与律师磋商，愿意通过法院上诉解决问题的，美国只有 2%、英国只有 1%、西德也只有 3%。对于非正义地方法规，美国 76%、英国 79%、西德 59% 的人明显愿意选择“信访”方式进行抗议。当人们对某项国家层面的法案不满时，美国 57%、英国 44%、西德 12% 的回答者会独自直接与政治领导人（选举出的官员）或新闻单位接触，写信给有关的政治领袖或上访之。也有不少的人愿意选择“集体上访”方式——美国 29%、英国 18%、

³³其实，目前全国各地已普遍建立了信访维稳基金制度。参见李程煜：《兴文建立信访维稳基金妥善解决历史遗留问题》，《宜宾晚报》2010 年 4 月 17 日。

西德 7% 的回答者会鼓动朋友、邻居等写抗议信或签署请愿书。由此可见，针对国家层面的非正义问题，美国 86%、英国 62%、西德至少 19% 的回答者会明显采取“信访”方式。³⁴因此，从西方的政治实践来看，信访并非毫无是处，其也具有存在的空间以及合理性。如在美国也存在诸多信访事件，同时存在处理信访的相应机制，虽然其具体运作区别于中国。³⁵同时，日本也存在与信访相类同的制度，如行政相谈，即通过受理国民对于行政机关的苦情申诉、建议意见，以及时解决国民的合理要求，提高行政效率，促进行政公正化、民主化和良性运行。行政苦情申诉与处理制度原理与信访类同，即相对人因行政苦情（抱怨、牢骚、委屈、怨言等）而向有关专门的苦情处理机关提出申诉并由其受理后，在调查基础上向有关机关通报调查情况并提出处理建议的一种行政内部救济制度。³⁶

由此可见，信访本身并不与法治相互冲突，反而是在逻辑上相互一致，因为信访在很大程度上可以反映公民对政府的信任，以及对政治的参与热情。这种政治参与功能，也体现保护权利以及制约政府的法治理念，在本质上与公民社会以及民主制度的内在逻辑相一致。在民主制度下，公民当然可以通过一定的形式影响政府的决策，比如形成一定的团体、撤回选票或进行一定的报复行为（reprisal）等等。有能力的公民对于一般政策的形成具有自身的角色扮演。如果官员不能满足他们的需求，公民当然可以通过明确的或者潜在的方式来影响决策的过程。虽然这种影响不是决策本身，但是体现了一种权利意识，而且由此可以使得政府能够更好地回应（responsive）。这种方式在性质上是一种呼吁（appeal），而不是要求（demand）。³⁷信访当然也属于这种可以影响政府决策，并且在很大程度上体现为公民诉求式的呼吁。应对这种呼吁，可以说，要求现代法治国家在制度上为信访须留有一定的空间。

而且，从宪法权利保护的角度来说，这种体现为政治参与功能的信访机制，也是保护公民参政权的一种表现。根据中国宪法的规定，公民享有一定的批评权、建议权，即有通过一定形式向政府提出合理化建议的权利。批评权、建议权行使的途径是多样化的，如新闻报刊、来信来访、座谈对话、评估讨论等。³⁸

但饶有趣味的是，中国的信访在法治化过程中，却出现了一种“零信访”现象，即要求各级政府把没有信访作为行政目标，进而便自然会出现各地政府设立单独的维稳基金来遏制信访。而且

³⁴ 参见加布里埃尔·A·阿尔蒙德、西德尼·维巴：《公民文化》，华夏出版社 1989 年版，第 216、220、231 页。

³⁵ 李正明：《美国白宫也有“信访办”》，《政府法制》2010 年第 27 期。

³⁶ 参见章晓可：《中日信访法规比较研究》，《中国行政管理》2006 年第 12 期。

³⁷ See Gabriel A. Almond, Sidney Verba, *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Sage Publication, Inc. 1989, pp168-171.

³⁸ 参见李元起主编：《中国宪法学专题研究》，中国人民大学出版社 2009 年版，第 350 页。

各地方政府的维稳成本在公共支出中的急剧上升已经成为一种普遍现象。很多地方的维稳行动，明显地体现在对于上访者的拦截、劝返、阻止登记的过程中。其实，如果信访数量的下降只是一种信访登记量的下降，是地方政府迫于上级信访责任追究机制的压力而进行控制的效果，那它不仅不等于社会矛盾的减少和法治的健全，更有可能掩盖了社会风险，且造成人力、物力、财力的巨大浪费。³⁹因此，这种对于“零信访”的追求本身在逻辑上就与法治相违背。“信访量下降”的现象，并不就能说明矛盾冲突的减少以及社会和谐度的提升，反而可能是公民失去了对信访的信心，或者是政府采取了强制性措施使得信访量表面性减少。这种现象的背后逻辑在很大程度上是信访并没有很好地运转而使得公民放弃上访，这种放弃在很大程度上反而可以凸现社会中的政治危机，而可能带来更危险的政治后果。

信访量的高低在很大程度上并不能作为法治文明的检测标准。从信访自身具有的政治参与功能可知，完全废弃信访制度也不具有学理上的正当性。信访所内涵的政治参与内容应该而且必须被法治所包容，问题毋宁在于信访的制度定位以及与其它机制的相互协调。

五、信访的制度定位及制度回位

从以上分析可知，现在民主制度下存在信访的制度空间，但信访制度的功能定位并非在于解决个案纠纷，而主要在于政治参与功能。从中国信访制度的发展历史来看，信访最初的发展形态恰恰体现了一种政治参与功能，而不是一种救济功能，但是现实的发展却使得信访不断向救济功能发展，进而出现了悖论。一方面，如果向后退，回归到单纯的政治参与功能，由于中国的救济渠道不通畅而会使得公民的诸多权利得不到有效的保障；另一方面，如果向前行，发挥一种特殊的司法救济功能，又在本质上与法治的逻辑相悖。这种制度悖论的症结在很大程度上并不在于信访本身，而毋宁在于其他制度环节的缺位，其主要表现在：

第一，人民代表大会制度运行不畅，导致人大监督制度未能发挥应有的制度功能。各级人大代表与选民联系本来是人民代表大会制度的核心内容。但是由于人大会议期短暂而且人大代表兼职化，使得人大代表与选民的联系渠道并不畅通。目前全国人民代表大会一般每年举行一次会议，每次 15 天左右，且近年还有缩短之势；全国人大常委会会议一般每年举行 6 次，每次 4 天左右，全年加在一起也不到 40 天；而省、市、县人大会议会期则更短。我国从一届到十届全国人大，会期最长的为 26 天，最短的仅 5 天。⁴⁰这样短暂的会期制度使得人大代表根本无法充分发挥应有的

³⁹ 李琼：《具体地分析信访量下降原因》，《长江日报》2010 年 9 月 27 日。

⁴⁰ 参见黄荣英：《实行人大代表专职化，完善我国人民代表大会制度》，《闽西社科》2009 年第 5 期。

审议、监督等职能。再加上尚未完全实行专职代表制度，且“官员”代表居多，更难发挥代表应有的职能。在我国现有的人大代表中，一些人大代表兼有代表和干部双重身份，不少地方“官员”在代表中所占的比例在 40%至 50%左右，少数地方高达 60%以上。⁴¹而且目前也缺乏科学合理的人大代表考核监督制度，进而使得人民代表大会制度出现了制度上的缺位。如在 2006 年 8 月，某市人大常委会组织全国、省驻市代表和本级代表开展调研活动，驻该市某辖区的上述三级人大代表有 88 人，结果只有不足一半人参加；2006 年 9 月 6 日，是某市人大常委会组成人员集中联系代表日，驻某区的该市人大代表 70 名，只有 30 名参加。⁴²这种制度现实使得选民很难通过代议制度来发挥对政府的监督职能，达到政治参与的目的，进而使得本来可以通过人民代表大会制度运转的政治参与在很大程度上涌向了非制度化的信访渠道。

第二，司法公信力以及司法权威尚未完全确立，致使公民在面对纠纷时仍然对权力顶礼膜拜，而不是法律。这也是由中国司法制度的内在特点所决定的。虽然中国各级司法机构，无人公开否定法官应独立进行“审判活动”。但政治制度使法官独立判案很难得以有效保障，而往往在一定程度上受制于合议庭，合议庭在一定程度上受制于法院领导，法院领导在一定程度上受制于当地党政一把手。⁴³这样的制度现实也使得信访具有了现实合理性，因为司法公正并不能在根本上得到保障。其它权力在制度上的干预可能，不仅会动摇司法权威，使得人们不再相信以法律为依归的法院，而更相信以权力为依归的信访。现实中的“涉法信访”现象便是司法公信力以及司法权威缺失的现实表现形态。

第三，司法救济渠道不够畅通，使得纠纷在很大程度上无法通过司法途径解决。从目前行政诉讼受案范围的特点来看，首先，以具体行政行为为审查对象，而不包括抽象行政行为；⁴⁴其次，对具体行政行为的审查，仅局限于合法性审查，而不包括合理性审查；⁴⁵再次，行政诉讼受案范围局限于涉及人身权、财产权的行政行为。⁴⁶对涉及政治权利或其他权利的行政行为则排除于行政诉讼受案范围之外。目前相对狭窄的行政诉讼范围，使得公民对于诸多行政纠纷根本不具有通过司法途径进行救济的制度可能，因此如果存在信访的制度可能，必然会发生救济路径上的转移。

⁴¹ 参见王石山：《地方人大代表结构优化与素质提高之我见》，《唯实》2003 年第 5 期。

⁴² 刘卫东：《对某市代表履行代表职务积极性的调查与思考》，《人大研究》2007 年第 2 期。

⁴³ 《息访的根本不是终审而是司法公信力》，<http://www.eeo.com.cn/observer/shelun/2010/12/03/188005.shtml>，2010 年 12 月 8 日访问。

⁴⁴ 参见《行政诉讼法》第 2 条。

⁴⁵ 参见《行政诉讼法》第 5 条。

⁴⁶ 参见《行政诉讼法》第 11 条。

第四，法治政府建设尚在进程之中，在很大程度上也为信访的生存提供了现实土壤。以江西省范围内的国土信访为例，其中三分之一的信访是由于基层政府部门不依法办事而产生的。通过调查发现，信访群众反映乡镇政府（少数是市、县级政府）具体行政行为不当的占很大的比例，由于基层工作人员法律意识较为薄弱，工作方法又不当，被征地农民在当地实施征地行为时往往处于边缘化境地，缺乏知情权。农民不了解政策法规，基层政府及其有关部门又没有就征地事宜与被征地农民进行充分沟通和开展必要的、充分的政策解释宣传活动，很容易使农民向上级部门信访。⁴⁷因此，政府不依法行政，不按法定程序履行职责，在很大程度上将很难取信于民，从而容易引起纠纷。可以说，法治政府建设所要求的依法行政，也是使信访能够逐渐回归应然状态的重要因素。

第五，目前诉前纠纷解决机制以及内部行政复议机制尚存在诸多制度性缺陷，使得信访逐渐成为了一种非法治式的替代解决机制。比如目前中国尚未建立有效的行政调解制度，⁴⁸再如目前的行政复议制度也存在诸多功能及机制缺位，如很多行政复议机关没有专门的复议机构、缺少专职行政复议工作人员、目前的行政复议制度设计在根本上有违“任何人不能做自己法官”的自然公正原则等等。这些制度性缺陷使得信访案件的数量在很大程度上已超过了行政复议的数量，而且其中相当比例的信访案件本来就属于行政复议的范围。⁴⁹

因此，从制度层面来说，诊治信访的良药在很大程度上并非通过信访制度的自身建设来完成，而毋宁要通过其他制度的应然回位方可使信访摆脱窘境。中国目前仍处于制度转型的关键时期，从制度发展的角度来说，信访的存在具有其客观的理由，虽然不具有应然的正当性。而如欲使信访逐渐回归到应有的制度状态，发挥一种政治参与功能，则必须着力建设人民代表大会制度以及其它相应的制度，这样才能在制度环节使得目前涌向信访渠道的“爆炸”、“膨胀”等因素消解在合理的制度架构之中。否则，一味地就信访制度自身进行“法治化”建设，忽视其它制度环节的配套，最终仍不能彻底根治目前出现的信访悖论，结果只能进入一种死胡同。

⁴⁷ 江西省国土资源厅：《做好国土信访工作，切实维护群众利益》，<http://www.jxfazhi.gov.cn/2007-12/2007124143630.htm>，2010年12月9日访问。

⁴⁸ 有学者对中国行政调解制度的建构进行了较为详细的探讨。参见刘旺洪：《论行政调解的法制建构》，载《学海》2011年第2期。

⁴⁹ 具体分析参见金国坤：《行政复议委员会：行政复议的突破口》，载《国家行政学院学报》2009年第6期。