

推荐稿件

- 不平衡发展与中国新型城乡二元...
- 中国共产党与民主党派合作的历史...
- 马克思“改变世界”理想的公共...
- 我党提出“三个执政”的历史背...
- 在多元哲学景象中寻求确定性立场
- 提升信息化：推动经济结构调整...
- 毛泽东关于抗日根据地发展经济...
- 与时俱进的理论创新——以马克...

相关稿件

- 社会主义核心价值体系：社会思...
- 以改革创新精神进一步推进党的...
- 中国经济学的出场基点
- 古希腊思想家社会和谐理论刍论
- 应得与正义——激进平等主义应...
- 论中国特色社会主义理论体系与...
- 列宁关于巩固党执政的群众基础...
- 整合与创新——国有企业改革3...
- 过程哲学与科学发展观
- 政治发展与政治稳定

理论探索

社会利益和谐与信访制度功

史嵩宇

一、突出信访问题与社会利益均衡

当前信访工作最突出、最难解决的问题是群体性信访，其本质是迁、国企改革、企业军转干部、水库移民等几方面问题，以联名信、大、形式最激烈、解决难度最大的信访突出问题，也正是十六届六中决的群众反映的突出问题。它们是社会利益矛盾的“留声机”和“显矛盾焦点。”

(一) 群体性信访突出问题集中体现利益失衡

马克思指出：“人们奋斗所争取的一切，都同他们的利益有关。能，但如果利益竞争和利益博弈毫无节制，将造成利益结构的失衡，2005年全国省市县三级受理土地征用、城市拆迁、国企改革、企业军占来信来访的31%，它们均涉及群体利益矛盾和冲突，集中体现了社

从群体性信访的主体上看，失地农民、下岗职工、库区移民、城出了一定牺牲、利益受到一定程度损害、应该得到补偿的群体，他们强烈“被剥夺感”的群体。从信访反映的问题来看，这些群体与社会其群体利益被社会边缘化，存在着看不起病、买不起房、上不起学、心理看，这些群体普遍存在挫折感，有着“仇官仇富”心理，甚至对冲突明显化、尖锐化，信访组织化倾向明显；最初的诉求主要指向经矛盾转而指向政府，对政府持不信任态度，采取过激行为，甚至以种

(二) 公共权力利益化、资本化是突出信访问题的重要成因

从突出信访问题的成因上看，决策不当、不依法行政是主要原因与公共权力的利益化、资本化有着直接关系。

决策不当包括两个方面：一是受认识水平、管理水平等限制未能理。主要原因是有些政府官员漠视弱势群体利益，决策之初就没考虑府和部门未能忠实代表公共利益，参与到利益争夺之中，使得决策短有化。公共权力的行使者把公共权力当成个人财产支配，直接或间接益、部门利益与民争利。中央与地方政府利益分化、各部门利益独立以及小团体利益。他们以国家利益为掩盖，通过垄断权力来向社会索的最大化，并试图将其法定化、制度化。三是公共权力资本化。地方益集体纠结在一起，形成了“利益共同体”。特殊利益集团不必通过利的资本。掌握公共权力的政府及其官员，在制定政策、执行政策等公共权力，以公共利益为名，侵害和掠夺其他群体利益。典型的如垄

(三) 突破“利益共同体”是解决群体性信访问题的主要困难

群体性信访问题之所以解决难，有两个原因：一是要涉及政策调同体”。由于弱势群体掌握的政治资源和社会资源有限，群体性信访同体”进行利益博弈，并试图影响决策的形式之一。一些政府和部门“要求过高”，实际上是由于涉及特殊利益集团甚至政府本身的利益这其中当然有利益群体过度攀比、期望值过高的问题，但主要不是要愿意有没有决心解决的问题。国家信访局加大督查力度后，一批涉及

群体性信访问题是当前社会利益矛盾的集中体现，其形成与公共相关，其解决也必须立足于此，方可标本兼治。一是加强监督，使政切形式的权力寻租和权力腐败；二是建立促进社会利益和谐的机制，不同群体的利益诉求依法顺畅表达；建立权益保障机制，使不同利益视，权利得到尊重和保障，损害得到合理补偿；建立政府主导、公众协商等利益整合机制，使冲突各方通过妥协、退让而形成共识。

二、信访制度的独特性及局限

一段时间以来，信访制度“存废之争”成为理论热点之一，取消很有市场。有人提出，信访制度是非制度化的途径、效率低下、与行

人提出，其它国家的申诉专员制度等对议会负责，中国信访工作机构可。这些观点对中国信访制度的功能作用、存在的合理性提出了质疑。益诉求表达和权益保障是信访不同于其它救济途径的特色，也是中国决群体性利益诉求，保障权益，纠正利益失衡和权利失衡，是中国信

（一）与行政复议、行政诉讼等途径相比，群体性利益表达和权

从性质上看，行政诉讼、行政复议是一种权利救济制度，以个案案范围上看，行政诉讼只审查行政不合法，不审查行政不合理；行政法，不审查政策不合理等抽象行政行为。对于当前大量存在的由于决衡而言，行政诉讼、行政复议难有作为。信访制度融救济权利、诉求是其特有的调整范围。受案范围不严格在很多时候被认为是信访制度活、有效的保证。信访受理范围不局限于个案，对群体利益问题、政等多种方式，不仅对行政行为的合法性进行审查，还对行政行为的合具体利益进行估量，同时对不合理的政策进行调整。信访制度在政策性、主动性和广泛性，对于协调和平衡群体性利益矛盾发挥着重要作

（二）与国外类似制度相比，中国信访制度是群体性利益表达的度

国外各种非政府组织和社会团体相对发达，代表着各自群体参与益表达有游行示威、群体诉讼、公益诉讼、听证等多种渠道。与我国度、日本行政相谈制度、韩国民愿委员会制度等，主要受理书面投诉会团体和民间组织不发达，公众参与不足，群体利益表达渠道短缺。大会制度、政治协商制度主要进行宏观监督，在具体问题上难以介入方面，弱势群体与强势群体在追求利益的能力上存在巨大悬殊。失地达和利益追求上处于弱势地位，在政治体系中缺少利益代表，缺乏规们表达群体性利益诉求的主要渠道。中国信访制度在群体性利益诉求制度无法比拟的。以亚洲近邻韩国为例，韩国民愿委员会成立于1994受理投诉1425件，平均每人每月处理16件[2]（P8），其数量仅相当一。

（三）信访制度身负多重使命，在促进社会利益均衡方面发挥了

中国信访制度既是法律制度，又是政治制度，身负多重使命。它而实现公民个体的权益，而是通过这样的形式达成维护民主秩序和宪效还关系人民群众对执政党的信任和认可，关系民主与法治国家建设要渠道，在促进社会利益均衡方面发挥了重要作用。一是充分表达弱的弱势群体提供了直通上层诉求表达渠道，使其能够简易快捷地反映时吸纳完善决策的反映建议。信访总量中反映建议类来信来访占10%议涉及社会生活的方方面面，通过信访渠道及时上达，对于及时调整了重要作用。三是预防和化解群体利益矛盾。决策和执行中存在的问善，从源头上防止和纠正群体利益失衡；一批群体性信访突出问题得上得到了缓解。

（四）重复访、越级访、非正常访反映出信访制度在解决群体利

重复访、越级访、非正常访和群体性事件，是当前困惑信访工作动的无序性相掺杂，耗费了大量人力、财力、物力，仍难以彻底解决利益矛盾累积、利益冲突升级，导致了信访行动失范的升级。利益群拖不决、长期存在，从而形成了重复信访；重复信访仍难以解决，矛信任转而越级上访；越级上访仍得不到妥善解决，利益矛盾冲突升级府及其相关部门，经济利益诉求带上了政治和意识形态色彩；正常的政府、抢断公路等方式向政府施压，甚至出现跳楼、纵火、打砸抢等性和组织化倾向。应当说，信访制度为利益受损群体提供了诉求表达剧，并且通过解决信访问题在一定程度上纠正了部分利益失衡，但这级访、非正常访的存在从一个侧面反映出信访制度在促进社会利益均率不高。由于信访制度解决群体利益矛盾的效率不高，导致了利益矛为失范的升级。促进社会利益均衡是个系统工程，仅靠信访制度单兵会利益均衡方面又具有独特优势和不可替代性。当前，必须明确信访突出重点，才能克服局限性，实现有效性。

三、信访制度的功能定位

信访工作若想有所作为，前提是要“有所为有所不为”。明确功限，促进信访工作良性发展。信访史上对功能定位不同角度的论述信作理论和实践的发展，但有的失之宽泛，重点不突出；有的停滞静止看到，信访制度的功能定位是多元的、发展的，在不同历史时期各有来，随着时代发展，信访制度的功能和作用也在不断变化和更新，密直存在，同时又不断拓展出新的功能。信访制度的功能不是单一的而所不同。当前要以信访制度面对的最突出问题为切入点确定其主要功制度更好地发挥作用。突出信访问题反映了社会利益失衡的现实，促针对我国当前利益矛盾的特点，围绕构建促进社会和谐机制、加强监诉求表达、民主监督、矛盾协调和权益保障。

（一）诉求表达功能是信访制度的基础功能

诉求表达，与“下情上达”类似，但又有所不同。下情上达是从表达则有更多的针对性、目的性，即为了实现利益诉求而进行的表达是其影响决策、实现利益的一种方式。信访的诉求表达功能就是要提各群体能够方便、畅通地表达利益诉求。顺畅的诉求表达机制是实现能，诉求表达顺畅了，然后才能进行矛盾调处、利益协调，实现权益

诉求表达应当广泛化、简便化、法治化，实现顺畅表达、依法表达信访信息系统等，使各种利益群体，尤其是弱势群体的诉求表达可以导、法制宣传，使群众以理性、合法的方式表达其利益诉求。尤为重的表达不能流于形式，而要成为决策和行政过程必须考虑的因素。当提高诉求表达的有效性：一是及时准确地反映不同群体的利益诉求，综合分析，从零散的个体来信来访中提炼出带有普遍性倾向的群体利据群众反映对各部门不合理的政策提出改进建议，并要求其书面反馈办给各职能部门的信访案件进行跟踪和督办。

（二）民主监督是提升信访制度有效性的重要功能

信访制度的民主监督功能，是指对行政机关及其工作人员实施民主决策、纠正不合理行政。从信访制度的发展历程来看，其设立初访制度的监督功能是亟待确认、加强和提升的重要功能。

第一，信访监督填补了我国监督体系的“灰色区域”。我国监督行政内部监督等组成。司法监督已确立了行政诉讼和国家赔偿制度，体规定。行政系统内部监督由专门监督和层级监督组成。《审计法》门监督的法律制度，而目前行政系统内部层级监督的法律制度只有行利益失衡与公共权力异化直接相关，很多信访问题与政府行为、政府决成为影响社会和谐的因素，应该作为监督重点。但因其属于行政法制有限，无法实施有效的监督、纠正和补救。从信访制度的运行来看，督办信访问题等方式对这一“灰色区域”实施监督，目前只是需要进

第二，监督权的确认和强化，是扭转信访制度“被动”状态的突重要原因就是权责不一致，既被要求“包打天下”又缺乏有效的手段力才算有效？立法、行政、司法等权力属于第一层次的权力，可以直度直接干预利益分配，会对司法、行政、立法造成冲击，带来制度的化更为可行。信访工作机构的监督权，是高于立法、行政、司法之上的制约、监督、纠正，使得利益得到重新分配。实际上目前办理信访是领导权威，而非制度化的保障，非常“软化”和不确定。当务之急机构的监督权制度化、规范化，变靠“领导批示”监督为依职权监督的权威性和固定性，既打破现有制度构架，又改变信访制度手段乏

（三）矛盾协调是信访制度大有可为的重要功能

信访制度的矛盾协调功能，包含了“矛盾调处”和“利益协调”针对人民内部个体、群体之间已经产生的矛盾，利益协调针对的主要盾，又着力预防将要产生的矛盾，并且不局限于个体、群体间的利益之间的利益矛盾协调；二是公权力之间的矛盾协调。

第一，协调群体利益矛盾贯穿信访制度始终。群体利益矛盾涉及成一致。所谓“协调”，就意味着不是靠硬性命令，而要以“软性的制度刚性不强似乎是劣势，但在协调利益矛盾方面，“软性”和“弹

信访制度是利益协调机制中的一个重要部分，协调群体利益矛盾对的特有调整对象是群体利益矛盾，因此处理信访事项的过程就是协观上体现为促进调整和完善决策，防止利益失衡加剧；微观上通过具盾协调方式主要有，一是自上而下式的，政府居高临下，通过政策调促进利益均衡的效果；二是平等居间式的，信访工作机构以组织者和综合运用咨询、听证等多种手段，促进利益主体之间平等协商、达成

第二，公权力之间矛盾的协调制度缺位是信访制度的改革机遇。度尚未建立，现实中公共权力之间相互冲突，超越权限、滥用权力、度是公权力之间矛盾的“聚焦点”和“放大镜”，大量信访问题涉及于公权力之间的矛盾造成的。与其它部门相比，信访工作机构接触公体、更敏感。按照《信访条例》的规定，信访工作机构具有“协调处也发挥了一定的协调功能，但这主要是指具体问题处理中的利益协调不仅是群体利益矛盾，更是公权力之间的矛盾；协调群体利益矛盾的权力之间矛盾的协调机制缺位，为信访制度提供了改革机遇，如果能民主法制建设中更好地发挥作用。信访制度协调公权力矛盾的功能，握公权力之间的矛盾，协调“部门争利”和“政策打架”，防止引发位”的情况，协调相关部门出台政策；三是协调解决由于公权力矛盾