

中国信访法律制度改革路径探析

□ 徐世平

中国社会处在经济迅速发展和社会体制转轨过程中，各类社会矛盾的产生和冲突呈现多发的态势，各类信访活动持续增长，部分信访活动人数众多、规模庞大、持续时间较长、行为比较激烈，严重影响着社会的稳定，信访制度成为社会关注的焦点。在2004年末，以于建嵘的《信访的制度性缺失及其政治后果》调查报告更是引发了全社会对信访制度的高度关注和理性反思。本文拟就信访法律制度的改革路径提出自己的一点看法。

一、中国信访法律制度研究述评

信访在国外称为民愿表达或民意表达。由于社会制度、意识形态的差异，我国的信访制度与国外的民愿表达制度存在着诸多区别。加拿大的公民投诉制度、法国的通信局和共和国协调员制度、韩国的民愿委员会制度是国外具有代表意义的民愿表达模式。在国内，信访制度是我国民主政治制度的重要组成部分，是中国特有的一种人权救济方式，是人民当家作主的重要表现形式。按照2005年1月5日国务院通过的《信访条例》第二条规定，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。

学术界对于信访制度的研究有三种思路，一是改革论，以姜明安的《信访需要创新机制》为代表。持改革论者认为，要改革已有的信访制度，使之适应新形势。具体思路主要是：统一归口设置信访机构，建立信访双重领导体制，强化基层信访组织，配备相应工作人员；提高信访立法层次，制定信访法律制度；确定各级信访范围，分级受理，归口或集中处理；加大民主监督，引入法律援助。二是弱化论，甚至是取消论，以于建嵘的《信访的制度缺失及其政治后果》为代表。其内容是：撤销信访机构，确定司法权威，强化制度内的纠纷解决机制，即运用调解、仲裁、复议和诉讼等制度调处社会矛盾。三是折中论。折中论认为，在社会转型期，社会冲突的出现使得政府迫切需要通过信访机制来缓和矛盾。在现阶段考虑强化或弱化信访都将涉及相关制度的改造，而这些改造从时间和制度准备上都有所不够。作为一种过渡制度，这种理论强化管理者的责任，保护信访人的权利。1995年10月28日国务院发布的《信访条例》废止后，2005年1月5日国务院第76次常务会议通过、自2005年5月1日起施行的《信访条例》即是这种理论在政府立法上的反映。

与日益发展的现实形成强烈反差的是，在法学界，信访制度长期被视为人治的纠纷解决模式，无论是在纠纷解决机制的研究中还是在行政救济制度的研究中，信访法律制度研究都处于一种非常边缘化的地位。从研究视角考察，现有成果多从政治学理论中的政治参与出发，或从社会学出发，从法律制度角度进行研究的法学成果相对较少。理论研究多以局部制度改良为主，思路主要集中在统一机构、配备人员、提高认识和加强管理上。从研究现状看，各部门的专业性信访研究较多，而把信访与调解、仲裁、复议、诉讼等纠纷解决机制统一规划、整体设计的成果较少。

信访法律制度的研究意义在于，通过理论论证，实施依法治国基本方略，实现从依靠党的政策办事逐步向既依靠政策、又依靠法律办事转变，从依靠法律和政策的双轨制向主要依靠法律转变。通过制度创新，处理民间纠纷，降低管理成本，提高管理效率，运用法治思维化解矛盾，规范政府权力，维护公民权利，维护社会稳定，构建和谐社会，实现社会法治。

我国现有的信访制度，对缓和社会矛盾、维护社会稳定发挥了重要作用。但是，随着中国经济迅速发展，利益分化日益严重，利益冲突迅速加剧，同时规则缺失使体制转轨时期出现各种腐败问题和社会不公现象，使信访的数量持续不减，群体性事件此起彼伏。持续多年的信访升温和2003、2004年的信访洪峰，已成为困扰党和政府且关系中国改革、发展和稳定的全局性重大现实问题。信访的现状严重影响着社会稳定，而社会稳定又制约并引导着信访工作的方向，这使得信访制度与法治目标之间存在着不可避免的冲突。信访制度的诸多功能中，联系群众、反映社情民意等作用趋于弱化，信访方式亦成了相当一部分民众维权的主要手段，组织化、政治化、涉外化的信访倾向已经对社会和政府的有序管理构成极大的威胁。经过十几年的实践运行，信访制度也凸显出它的制度瓶颈。这项制度的设计及其运作中存在的缺陷也是导致当前中国信访量居高不下、愈演愈烈的重要原因之一。

二、中国信访法律制度立法变迁

为了适应加强社会主义民主和法制建设的需要，在认真总结建国以来信访工作经验的基础上，国务院于1995年10月28日颁布了《信访条例》，对信访工作应当遵循的原则、信访人的权利和义务、信访事项的受理和办理等做了规定，把信访工作初步纳入了法制的轨道。《信访条例》实施九年来，对于密切党和政府同人民群众的联系、保护信访人的合法权益、规范信访工作、维护信访秩序发挥了重要的作用。随着改革不断深化、经济社会加速转型以及社会利益格局的调整，信访出现了许多新情况、新问题，主要表现在三个方面：一是信访总量持续上升，越级进京走访增势迅猛。来信来访总量的增幅呈现出“中央多、基层少”的“倒金字塔”型分布特点。二是信访反映问题集中，多涉及群体性利益，上访呈现出反复性、组织化等新的特点，跨地区、跨部门的串联聚集上访越来越多。三是信访方式有时比较激烈，围堵党政机关、拦截公务车辆和堵塞铁路、公路交通等过激行为时有发生。

产生上述问题的原因从制度层面来分析，主要有以下几点：一是信访渠道不够畅通，有的地方或者部门对信访人反映的问题推诿塞责或者截访堵访，最后矛盾上交。二是处理信访事项层层转办，效率低下，造成矛盾堆积。三是对处理信访事项的机关监督力度不够。四是对侵犯群众利益引发信访的违法行为缺乏明确的责任追究机制。五是对新出现的破坏信访秩序的行为，《信访条例》缺乏必要的防范和制止措施。

按照以人为本、构建和谐社会和建设法治政府的要求，总结《信访条例》实施九年来的经验，分析新形势下信访工作出现的新情况、新问题，各方面都认识到，信访工作既要有效保护人民群众的合法权益，又要建立良好的信访秩序，把问题解决在基层，把矛盾化解在萌芽状态，维护社会稳定。2005年1月，新修订的《信访条例》就旨在畅通信访渠道，创新信访工作机制，维护信访秩序，强化工作责任。

三、中国信访法律制度改革路径

信访作为中国特色的一种权利救济和纠纷解决制度，对管理者而言，处理问题的自由裁量权较大，解决方式较为灵活；对上访者而言，无需过多专业知识，没有受理范围限制，没有严格审级区别，不交纳费用，却存在解决问题的可能。而管理者的随意使上访者有更高期待，导致解决一个旧案件，却引发出十个、百个新案件，有时还误导一些人弃复议、诉讼等法律途径而寄希望于领导人的批示，导致越级上访、集体上访、常年上访。因此，信访法律制度改革的难点在于如何实现扬弃和再造，构建一种制度，既能继承信访制度的已有经验，又能符合中国民间的历史传统，就要通过制度创新，立足社会稳定，规范表达民愿，使其成为一种规范的制度安排，在社会稳定的基础上，表达民情民愿，疏导民间纠纷，保障公民人权。信访制度改革的难点既在于信访制度本身的重构，也在于如何重构和创新整个救济、监督和解决争议机制，协调信访、调解、仲裁、复议和诉讼的受理范围，使其各有重点，功能互补，彼此衔接，运用各种纠纷解决方式化解社会矛盾。

无论未来中国信访法律制度改革的路径如何选择，信访法律制度要从两个方面进行反思，一是整体设计，以现有纠纷解决模式为背景，宏观设计信访、调解、仲裁、

复议、诉讼等多种纠纷解决模式的受理范围和各自重点，彼此协调，相互衔接。二是微观建构。以既有的模式为基础，重构信访制度，主要内容是修改现有制度，提高立法层次，细化信访程序，明确信访范围，分级受理信访，逐级处理纠纷，加强民主监督。从工作重点出发，提高基层的纠纷解决能力，将大量矛盾化解在群众生产生活第一线，矛盾不上交，纠纷不激化，从基层民间减少和避免大规模社会冲突的发生。从生成机理思考，既尊重中国民间传统，又借鉴人类文明成果，吸收国外类似制度经验，将国际化的理念溶入本土化的制度中。

参考文献：

- [1]姜明安：《信访需要创新机制》，载《时事报告》2004年第2期。
- [2]应星：《作为特殊行政救济的信访救济》，载《法学研究》2004年第3期。
- [3]刁杰成：《人民信访史略》，北京经济学院出版社1996年版。
- [4]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。
- [5]曹康泰：《贯彻新的〈信访条例〉大力促进社会和谐》，载《国家行政学院学报》2005年第3期。
- [6]于建嵘：《中国信访制度批判》，《中国改革》2005年第2期。

（作者单位：中共甘肃省委党校法学教研部）

