

于建嵘：对信访制度改革争论的反思（2005-09-07）

作者：于建嵘 发布时间：2005-9-6 15:52:21

2004年下半年，我主持的课题组发表了一份《信访的制度性缺失及其政治危害》的调查报告。报告指出，信访制度作为一项具有中国特色的政治参与和权利救济制度，虽在计划经济时代起到过一定的作用，但由于这一制度存在诸多缺陷，已不适应目前的市场经济环境，在客观上成为了国家政治认同性流失的重要渠道，如不进行彻底的改革，将会产生十分严重的政治后果（于建嵘：《信访的制度性缺失及其政治后果》，载《凤凰周刊》2004年第32期）。这些观点引发了一场有关信访制度何去何从的争论，并影响到了国务院对《信访条例》的修订工作（赵凌：《国内首份信访报告获高层重视》，载《南方周末》2004年11月4日）。反思这场争论，可帮助我们正确地理解新《信访条例》。

一、关于信访制度改革的几种取向

第一种取向是，要重新构建信访体系框架，整合信访信息资源，探索“大信访”格局，并通过立法统一规范信访工作，从而建立高效的信访监督监察机制（赵东辉：“信访的体制瓶颈亟待突破：让民意顺畅上达”，载《瞭望东方周刊》2003年第40期），其核心观点是扩大信访机构的权力，使之具有调查、督办甚至弹劾、提议罢免等权力。国家信访局研究室负责人认为，信访机构权力有限是导致信访效率低下的主要原因，而要解决信访高峰就得强化信访部门的权力。杜钢建也认为，现在之所以出现了信访高峰，根本原因是信访机构没有权威性，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，很多人并未意识到，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。因此，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。康晓光认为，信访部门的功能无非是信息反馈和解决问题。在中国这样一个行政主导的国家，在司法难以真正独立的情况下，需要信访这样一套没有门坎的反馈系统来了解社会存在的问题，了解民众的需要，并通过赋予信访机构的实实在在的权力，树立信访机构的权威来解决社会问题（赵凌：“信访改革引发争议”，载《南方周末》2004年11月18日）。

第二种取向是，要从国家宪政建设的高度来认识信访制度改革问题。我认为，首先需要从政治体制现代化的视野来重新确定信访功能目标，即在把强化和程序化信访制度作为公民政治参与渠道的同时，要把公民权利救济方面功能从信访制度中分离出去，以确定司法救济的权威性。其次要改革目前的信访体制，可以考虑撤销各部门的信访机构，把信访全部集中到各级人民代表大会，通过人民代表来监督一府两院的工作，以加强系统性和协调性。再次，也是最为重要的是，要切实保障信访人的合法权益，对少数地方党政迫害信访者的案件要坚决查处（于建嵘：“信访的制度性缺失及其政治后果”，载《凤凰周刊》2004年第32期）。长期从事信访工作的周梅燕等人也认为，对信访制度的改革应与整个社会体制改革联系起来，通过扩大公民的有序的政治参与，理顺各种信访的处理渠道，树立司法的最终裁判权威，采取渐进方式实现以法治为内容的信访制度改革（周梅燕：“我国信访制度陷入四重困境：面临法治挑战”，载 <http://news.sina.com.cn/c/2004-06-30/12143565398.shtml>）。

第三种取向是，应该站在政治现代化的大局高度，来看待信访制度的存废问题。黄钟认为，当一些人把信访制度当成中国特色的人权救济方式时，却忽视了如果从国家制度的大处着眼，现行信访制度的许多规定，其实是直接跟宪法或法律相抵触，出现了行政权僭越立法权或者司法权的现象。这既体现在行政法规和地方性法规或者政策中，也体现在具体的实践里。这些都有悖于建设法治国家的大方向，信访制度应该废除（黄钟：“信访制度应该废除”，载 <http://www.yannan.cn/data/detail.php?id=4802>）。张耀杰则进一步指出，在现行宪法和法律框架之外所设计的叠床架屋且等级森严的信访机构，是一种制度陷阱。因此《信访条例》可以废除（张耀杰：“《信访条例》可以休矣”，载 <http://www.yannan.cn/data/detail.php?id=4823>）。

二、有关的理论争论的焦点问题

如果从学术的角度来看，这场以批评和反批评形式展开的论争，主要是围绕如下几个问题展开的。

其一，如何认识和对待信访制度的政治思想基础。笔者认为，建立信访制度的目的是建立一个所谓的“民意上达”渠道，而不是“民意表达”机制。它是现代民本理论的体现，久而久之会误导民众把通过信访获得高官的批示来解决问题作为最后的“救命稻草”。另一种观点则认为，中国民众有崇尚清官的历史传统，今天的信访改革是在这种历史传统下进行的，因此只有顺应这种历史传统，改革才得以顺利进行。郭松民就指出：“和学者的思维方式不同，民间的智慧总是质朴而深刻的。老百姓抓住这根‘救命稻草’的逻辑非常简单：谁有权任命官员，谁就有能力约束官员。在官员自上而下的任命制没有得到根本改变之前，这根‘救命稻草’的地位是不可替代的，因为它是和那些能够保护自己权益的力量沟通的最主要渠道”（郭松民：“我国信访改革应该推行制度演进”，载《环球》2004年第23期）。针对这种观点，有学者批驳说，“在封建中国，地方行政长官往往也是司法长官，这种申诉冤屈、要求解决的上访形式具有合法性。但是新中国成立初期，这类事情却演变成了‘拦首长、外宾的汽车’。这种青天意识和臣民意识历时几千年，以至于到今天在走向法治社会和司法独立的过程中，惯性依然不可忽视。‘群众上访’遇到挫折，以至于遭到打击报复以后，信访被制度化以至于不断地被完善，是不是在间接地鼓励人们不去寻找正常的司法救济而选择上访？我们必须清楚，信访这种‘玄机’重重的制度安排虽然可以使法律正义的目标部分得到实现，但这一过程恰恰是以牺牲法律的自主性和现代法律赖以取得合法性基础的程序性价值为代价的”（彭兴庭：“信访制度”下的臣民意识”， www.zjol.com.cn 2005年4月12日）。

其二，是维持行政主导国家的政治传统还是坚定不移地向现代宪政制度的转型。笔者认为，信访制度不断强化将产生最大的问题是制度上消解现代宪政制度的分权基础。批评者则认为，“信访是个体权利对公共权力的控制，是公民监督行政权力、司法权力的有效途径”。“在我们这样一个有浓厚行政传统、国家权力支配社会进程以及急于向法治转型的国家中，由于社会经济的快速发展、社会的转型，规则的缺失所引起的种种行政违法、社会不公现象频频出现，通过信访来制约行政违法行为，保障公民的合法权利就显得特别重要”（高武平：《信访制度存废辨》，中国农村研究网2005年2月19日）。对于这种希望通过加强信访来制约行政违法和司法不公的观点，有学者也进行了批驳。彭兴庭就指出，“在目前的制度结构中，行政部门几乎拥有绝对的权力，却缺乏有效的制约。比如说在一些地方政府的强制拆迁中，行政长官一声令下，公安、检察、法院倾巢而出。这也说明了这样一个制度问题，司法系统没有被赋予独立的使命，它的多种权力上仍然受制于行政部门。在这样的情况下，不是老百姓不懂程序没有法律意识，而是深知利害关系才越权上访，寄希望于‘青天大老爷’，期待‘皇上圣明’。司法独立问题已经被提上了日程，努力改善司法机关的地位，这才是社会稳定与和谐的根本之道。信访无

论如何，是与一个法治社会背道而驰的。信访中更多的是法律问题，而不是行政问题，这不是行政机关和工作单位所能解决的”（彭兴庭：“信访制度下的臣民意识”，www.zjol.com.cn 2005年4月12日）。

其三，能否把权利救济功能从信访制度分离出来。一种观点认为，目前的信访制度有两个基本的功能，即政治参与和权利救济。我国《宪法》第41条已明确规定“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”。这是公民运用信访进行政治参与的法定依据，它表明公民的信访权是一项宪法权利。因此，作为政治参与和表达意愿方式的信访，是不仅不能被取消而且应该强化的。问题是，现实的信访制度强化的是信访权利救济功能，尽管它在现实中也能解决公民的一些具体权利诉求问题，但如果从国家宪政体系来考量，信访的这种权利救济功能却是十分有害的，因为它的实现没有严格的程序而主要靠领导批示，是“人治”的结果，具有较强的作用（于建嵘：“中国信访制度批判”，2004年12月2日在北京大学的演讲）。批评者则认为，“对公民而言，信访意味着一项简便、经济、有效而全面的救济方式，具有保障和维护公民权利和自由的功能”，它“可以成为行政复议和行政诉讼的前置程序，也可以受理行政复议和行政诉讼不受理的案件，法律的合理性和国家权力行为的合理性问题亦可以成为信访的关注之焦点；同时，司法程序所不能实现的正义仍然可以在信访的制度中继续探讨。可见，正是在法律所不及或法律不能发挥理想效果的地方，信访起到一种补充的权利救济功能”（田文利：“信访制度改革理论分析和模式选择”，载 <http://www.chinalawedu.com/news/2005/3/>）。应星甚至认为，经过制度的创新，信访这种“陈旧的”救济方式可以重新焕发出青春，在法治建设的过程中发挥一个重要的、甚至是不可替代的作用（应星：《作为特殊行政救济的信访救济》，《法学研究》2004年第3期）。对此，姜明安反驳说，“最终取消信访的救济功能是必须的，只有人治的路完全堵死了，法治才会真正出现”（赵凌：“信访条例修改欲走‘第三条道路’”，载《南方周末》2005年1月13日）。

结语

回顾围绕因信访条例修订而发生的这场争论，有许多东西是值得反思的。正如赵凌所言，“关于信访改革的争论并不会因信访条例通过而停止，这不仅是由于信访条例对于化解目前中国的社会矛盾有难度，而且在于中国的信访制度改革折射出我们如何对待中国传统的官本位意识、青天意识、政府万能意识这些东西，更在于信访改革的争论实质是有关中国政治体制改革方向的选择问题”（赵凌：“新信访条例会否带来新一轮信访洪峰”，载《南方周末》2005年1月20日）。而在我们进行这种选择的时候，特别是当执政者的政策目标、知识界的价值取向、行动者的现实目的出现严重的分歧时，什么才是我们这个社会应遵守和追寻的基本原则呢？在我看来，这只能是国家的宪政建设。

[\[推荐朋友\]](#) [\[关闭窗口\]](#) [\[回到顶部\]](#)

转载务经授权并请刊出本网站名

您是第 访客 - - 招聘信息 - - 投稿热线 - - 意见反馈 - - 联系我们

中国社会科学院农村发展研究所版权所有, 请勿侵权

地址: 北京建国门内大街5号 邮政编码: 100732 联系电话: 85195663

农村发展研究所网络室维护