

信访制度的功能及其法治化改革

陈柏峰*

摘要 信访制度的法治化改革,需要对其承担的实际功能有全面认知和有效替代,目前几种典型认识都未能如此。信访制度始终存在政治动员与社会治理两种取向,当前社会治理取向凸显,它体现为三大功能:纠纷解决机制替代功能、法律和政策协商功能、社会剩余事务兜底功能。在纠纷解决方面,信访制度解决了不少不合法的纠纷;在法律和政策协商方面,信访制度容纳了不少带有一定普遍性的类型化诉求,在模糊地带促进了规则的形成和优化。在社会剩余事务方面,信访制度的兜底容纳和综合处理,疏导了社会情绪,缓解了科层体系与社会之间的紧张关系。信访制度法治化,主要是民众信访行为和信访工作机制的法治化,其改革应当适度区分法治工作与群众工作的双重属性,并从一些具体方面着力。

关键词 信访制度 功能 法治化改革 群众工作

《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》(下称“《决定》”)在第五章“增强全民法治观念,推进法治社会建设”之第四节“健全依法维权和化解纠纷机制”中特别提出:“把信访纳入法治化轨道,保障合理合法诉求依照法律规定和程序就能得到合理合法的结果。”这既回应了长期以来学者对信访制度改革的呼吁和建议,也回应了党政机关对信访工作困难的反映和改革诉求。然而,如何“把信访纳入法治化轨道”,仍然值得深入探讨、仔细斟酌。信访制度有着鲜明的中国特色,目前承担了诸多复杂的功能,包括法治体系内和法治之外的。信访制度与法治体系有融合、相通、交叉之处,同时,作为党的群众工作体系的重要构成部分,信访制度与法治体系也存在着很大张力。

因此,信访制度的法治化改革,需要对信访制度目前承担的实际功能有着清晰的认识,对改革的可能效果有着大致正确的预期。过去数年,作者曾在全国不少地方的党政部门、司法机

* 中南财经政法大学法学院教授。本研究受中国博士后科学基金特别资助项目(2012M521667)、霍英东教育基金基础性研究项目(131088)资助。

关和基层社会调研信访问题,沿着一些具体问题意识做了专题研究,本文是之前研究的延续。之前的研究主要着眼于具体信访问题的生产机制和逻辑,本文则主要着眼于信访制度的改革和建设,因此经验材料不源于一时一地,机制分析也不限于某一具体信访事项。文章将在总体把握信访实践的基础上,深入剖析信访制度的实际功能,探讨信访制度改革的法治化路径。

一、信访制度的几种典型认识

信访制度的法治化改革已经写进了《决定》,因此从法学和法治视角认识信访制度的性质就十分必要。建国以来,信访制度在政治社会生活中起了相当重要的作用;尤其是近二十年来,它在纠纷解决和法治进程中充当了难以忽略的角色。法学家对信访制度的性质展开了不少讨论,典型的有以下几种认识:

(一)行政救济说

有学者认为,信访是一种特殊的行政救济方式,其法律依据不是一般的法律,而是来源于宪法。^{〔1〕}也有学者认为信访兼具救济与监督的功能,但由于救济型信访在数量上占据绝对优势,所以信访制度主要是一种行政救济制度。^{〔2〕}这种学者认为,信访救济与法治之间是“亦敌亦友”的关系。一方面,信访救济是一种替代性纠纷解决机制,是法治机制的补充和纠正;另一方面,信访救济具有非程序性,其运作没有明确、稳定、普遍主义的规则,只有模糊、变动、特殊主义的“潜规则”,在追求实体正义时罔顾程序正义,强化了长官意志,在使权利得到救济的同时,再生产出使权利遭受压制的制度合法性。信访制度的改革方向,是矫正其不讲程序、缺乏规范、充满恣意的根本弊端,将信访救济改造为行政诉讼救济与行政复议救济的补充机制。

(二)申诉救济机制说

有学者认为,信访本质上属于一种行政申诉制度,与当代世界各国普遍存在的申诉制度功能基本相同,因此主张借鉴国外申诉专员制度的基本思路,将信访作为行政性申诉救济机制的一环加以重构,发挥其替代诉讼机制的功能。其基本思路是,将涉诉信访加以剥离,信访主体和事项严格遵循《信访条例》界定的范围,扩大至党政机关、立法机关、社会团体和司法机关的纪检、监察部门等;申诉可以针对现有规则、制度和政策,也可以针对公职人员违法行为的举报处理,只要保证既有的监察、纪检、审计和反贪机构认真依法履职即可;信访的其他功能,如公众参与、改革建言、民情民意通达、批判监督等可以继续正常发挥。^{〔3〕}也有学者将信访制度定位为权利救济机制,作为多元纠纷解决机制的一环。^{〔4〕}

(三)信访权利说

有学者认为,信访作为一种“权利形态”正在被理论证成、被普通公民实践并开始达成一种

〔1〕 参见应星:“作为特殊行政救济的信访救济”,《法学研究》2004年第3期,页58—71。

〔2〕 参见王镛、杨福忠:“论信访救济的补充性”,《法商研究》2011年第4期,页48—51。

〔3〕 参见范愉:“申诉机制的救济功能与信访制度改革”,《中国法学》2014年第4期,页178—199。

〔4〕 参见章志远:“信访制度改革研究之述评”,载北京市信访矛盾分析研究中心编:《信访与社会矛盾问题研究》2015年第3辑,中国民主法制出版社2005年版,页63。

普遍的权利共识,信访正在从新中国成立之初公民行使民主权利的方法和手段,成长为一种独立的权利类型以及一套系统的权利救济机制。〔5〕 这些学者认为,信访权可以依据宪法文本进行权利推定,是批评、建议、申诉、控告、检举等权利在特殊境遇下的延伸,而一些官方文件中所指称的“信访权利”是对这一新型权利的确认;信访权是一种复合权利,既是宪法赋予公民的具有实体内容的基本权利,也是信访人寻求救济的程序性权利;宪法规定的批评权、建议权、申诉权、检举权、控告权等五种诉愿权利,是其宪法渊源。也有学者认为,信访权处于“断裂”状态:它尽管更接近于宪法权利的性质,但没有明确的规范表述及引导。信访权的位阶和效力问题被边缘化,隐身于非法律层面,而信访制度又在实际中起到了权利救济的“弥合”作用。〔6〕

(四)辅助政制说

有学者认为,在我国宪法框架下,信访属于辅助政制的范畴,其地位仅次于政治协商制度,是辅助政制的重要组成部分。“文革”之后,以人民代表大会制度为根本的核心政制效能严重不足,无法充分、有效地解决纠纷,不能满足社会需求,信访成为代偿性体制,作为一种非正式体制来补充核心政制的正义推进功能。它在党群关系架构下应运而生,处于法外体制,却一度在宪法框架中居于主导地位。〔7〕 这种学者认为,过度强调信访体制的作用,让其承担明显属于核心政制的功能,损害了核心政制的地位和权威;消解困扰的根本出路在于,增强核心政制的正义推进效能,消除信访制度造成核心政制地位、权威和效能减损的倾向。

以上诸种认识,有其合理性,也都存在片面性。不同学者对信访制度的不同认识,与其知识背景密切相关,也与信访制度改革的导向意见有关。作为一项具有高度中国特色的制度,信访与法治领域的诸多制度和权利确有类似、相通之处,但又有明显不同之处。试图用法治领域的具体制度去认识、比附、改革信访制度,有契合之处,也有勉强之处。笔者尝试对上述几种认识和改革方案作出简单评述。

行政救济说将信访制度局限在较小的范围之内,这与实际情形并不相符。从制度上说,确实没有一部法律专门规范信访行为,〔8〕只有国务院颁布的行政法规《信访条例》。一般认为,信访行为的更高法律依据是《宪法》第四十一条:“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。”然而,并非所有的信访行为都可以被囊括进《宪法》四十一条,因为信访行为并非总是针对国家机关和国家工作人员的批评和建议,或针对其违法失职行为。信访的范围非常广泛,甚至包括要求国家解决个人生活困难,向国家干部倾诉遭遇等。而且,信访行为不仅存在于政府系统,也存在于人大、政协、法院、检察院等国家机关,更存在于各级党委部门,甚至存在于妇联、工商联等群众组织。将信访救济理解为特殊行政救济,明显局限其范围。

〔5〕 参见任喜荣:“作为‘新兴’权利的信访权”,《法商研究》2011年第4期,页37—41;林喆:“信访制度的功能、属性及其发展趋势”,《中共中央党校学报》2009年第1期,页89—90。

〔6〕 参见林来梵、余净植:“论信访权利与信访制度”,《浙江大学学报(人文社会科学版)》2008年第3期,页26—33。

〔7〕 参见童之伟:“信访体制在中国宪法框架中的合理定位”,《现代法学》2011年第1期,页3—17。

〔8〕 尽管很多法律在具体范围内确认了信访行为,例如《劳动法》《监狱法》《警察法》《公务员法》等。

申诉救济机制说注意到了它对信访制度定性和改革设想的范围局限问题,并在改革设想中通过两方面来解决此问题。一是将信访行为的范围扩大至党政机关、立法机关、社会团体和司法机关的纪检、监察部门等,二是让信访制度在公众参与、改革建言、民情民意通达、批评监督等方面继续发挥功能。然而,即使这些设想能够实现,仍然存在三个问题。第一,信访制度被改造为行政性申诉救济机制,却又适用于如此大的范围,承担如此多的功能,势必导致名实不符。第二,申诉救济机制说将信访与司法程序严格区别,不牵涉涉诉信访,但涉诉信访却会进入信访渠道,如何回应这些诉求,在制度上悬而未决,且不好定位。第三,尽管与行政救济说相比,申诉救济机制说看待信访的视野更大,但与信访行为的广泛性相比,仍有很大局限性,很多法律和政策意义上的诉求难以在此制度设想中得到准确定位。

信访权利说与其说是对信访制度的性质描述和功能定位,不如说只是一些学者的期待。诚然,时至今日信访制度的权利救济功能在制度初衷外得到了很大扩展。即便如此,信访制度还有其他方面的功能,包括一些与权利救济没有交叉的功能(后文会有详解)。因此,仅从权利角度看待信访,这是不完整的。而且,在法律上信访主要被视为公民行使批评、建议、申诉、检举、控告等权利的方法和手段。可以说,从信访人的角度,信访是行使权利的行为方式;从国家机关角度,信访则是保障信访人行使权利的工作机制。将信访权确认为宪法基本权利,实在没有必要,且只会使基本权利淡化,因为维护基本权利的手段无须成为基本权利。即使将来制定《信访法》,也应该定位于通过信访更好保障公民权利,维护政治社会秩序,而不是保护所谓的“信访权”。

辅助政制说从信访与宪法制度的关系切入,视野无疑更宏大,但至少存在两个问题。第一,辅助政制说与其说是一种准确描述,不如说是学者的理论建构,国家和执政党从来没有类似的正式表述。而且,将信访置于仅次于政治协商的重要辅助政制位置,缺乏足够说服力。第二,辅助政制说对信访工作机制缺乏足够的认知、理解和刻画,更多只是表达了一种重建核心政制的愿望和意图,回应现实问题时经验基础较为缺乏。

以上四种认识还有一些共同的问题。第一,都局限在法治视野中。诚然,信访制度与某些法治制度具有相似性,可以比拟;或者与具体法治制度承担了类似的功能,具有相互替代性。然而,如果不顾及信访制度在法治之外的作用,势必作出不全面的判断和改革设想。第二,对转型社会、信访行为、制度功能的复杂性,缺乏足够深刻的感知。目前,信访行为指向的领域非常广泛,对象也极为庞杂,信访制度承担的实际功能也相应多元化。如果对此认识不够,相关改革设想就可能出现偏差。而到底应当如何定性信访制度,离不开对历史和现实的考察和分析。

二、信访制度的功能变迁

信访制度源远流长,几乎从尧舜时代到清代一直存在。史书对此记载颇多,从尧舜时代的“敢谏之鼓”“诽谤之木”“进善之旌”,到《周礼》中的“以肺石达穷民”,再到晋朝出现、唐宋兴盛的“登闻鼓”,发展到明清时期的“京控”“鸣冤鼓”“叩阍”等。受数千年皇权思想和制度的熏陶,民众的臣民意识和清官意识非常浓厚。因此,在苏维埃政权初创时期与抗日战争时期,就有民众向共产党政权信访,毛泽东等中央领导人曾亲自出面处理。建国以后,信访制度逐渐成形。虽然民众的信访行为受到传统思想意识的巨大影响,但新政权建立信访制度的理论基础却有

所不同。古代的上访者是自认为背负冤屈的范围狭小的群体,而新政权下的上访者则是被动员起来的广大人民群众,上访事项也包罗万象。〔9〕

新中国成立后,人民积极性很高,信访量不断增多,信访机构不健全,信访干部少,中共中央办公厅秘书室给毛泽东写报告反映情况。1951年5月16日,毛泽东转发报告并做了批示:“必须重视人民的通信,要给人民来信以恰当的处理,满足群众的正当要求,要把这件事看成是共产党和人民政府加强和人民联系的一种方法,不要采取掉以轻心置之不理的官僚主义的态度。如果人民来信很多,本人处理困难,应设立适当人数的专门机关或专门的人,处理这些信件。”〔10〕这一批示有着重要的意义。第一,将信访工作定位于“联系群众”“反对官僚主义”,极大推进了信访制度的意识形态建设。第二,推动了信访组织建设。毛泽东批示后,政务院即发布了《关于处理人民来信和接见人民工作的决定》,此后各级信访机构逐渐完善。

有学者将新中国以来的信访分为三个阶段:大众动员型信访(1951年6月—1979年1月)、拨乱反正型信访(1979年1月—1982年2月)、安定团结型信访(1982年2月以后)。〔11〕大众动员型信访主要受政治运动制约,揭发与要求平反是信访活动中交替出现的主题,政治运动早期群众来信来访揭发他人问题,运动中后期则反映运动偏差、要求落实政策。拨乱反正型信访处于特殊的短暂历史时期,国家需要拨乱反正,平反冤假错案,信访通过政治动员来集中解决历史遗留问题。安定团结型信访是国家回到常规轨道后,信访主要服务于经济建设和安定团结的大局,其政治动员功能不断弱化,逐渐变成化解矛盾、实现救济的途径。

上述阶段划分大体上勾勒出了历史基本线条,不过它有脸谱化的嫌疑。一个特别容易引起误解的是,改革开放之前的信访似乎主要是政治揭发和纠偏。这其实与历史细节不符。从现存的经验数据看,1951—1978年间,来信来访虽然有很多是对党和政府各项工作的批评、建议,对政府工作人员工作作风的批评,以及检举反革命的;但信访主要诉求其实也是个人利益,包括要求解决个人生活问题、反映个人生活困难、诉讼纠纷问题等;另外,检举控告类信访中也有不少属于个人利益诉求。〔12〕当然,信访与政治运动之间确实存在非常紧密的关系,主要体现在三个方面:一是国家根据政治运动的需要从群众来信来访中选取典型案例素材,用以推动政治运动的发展;二是国家运用信访渠道发动群众,号召群众通过信访检举、揭发或控诉运动所要打击的对象和目标;三是国家从信访渠道了解社会动态后,决定围绕某种社会现象发起政治运动。〔13〕如此,这一时期群众的信访诉求与信访制度功能发挥之间,其实存在一定的张力。

其实,信访制度始终存在政治动员与社会治理两种功能取向,也处于这两种取向的张力中。信访人有政治参与和利益诉求两种并存的维度,国家也有社会动员与纠纷解决(社会治

〔9〕 关于古代与新中国信访的不同,参见王炳毅:“信访制度的奠基:毛泽东与信访制度(1949—1976)”,载强世功主编:《政治与法律评论》(2010年卷),北京大学出版社2010年版,页154—155。

〔10〕 中共中央文献研究室编:《毛泽东年谱(1949—1976)》(第1卷),中央文献出版社2013年版,页342—343。

〔11〕 应星,见前注〔1〕,页58—71。

〔12〕 参见张宗林主编:《中国信访史研究》,中国民主法制出版社2012年版,页135—136。

〔13〕 同上注,页126—131。

理)两种并存的维度。^{〔14〕}除去短暂的所谓拨乱反正型信访时期,新中国的信访历史可以划分为改革开放前后两个大的时期。在这两个时期,民众诉求的类型都是政治参与和利益诉求,而国家的态度却截然不同。改革开放之前,国家将信访制度主要定位于社会动员机制;改革开放之后,国家将信访制度主要定位于纠纷解决(社会治理)机制。

改革开放之前,信访工作的基本取向是,动员民众参与国家主导的政治斗争。这种取向有诸多积极方面。第一,巩固了新生政权。通过信访渠道,有效吸引和激发了群众投身于维护新政权的革命洪流中,揭露、斗争、扫除了不利于新政权的各种外部敌对力量。第二,实现对党员干部的有效约束。共产党从建设政权开始,就极端警惕党员干部腐化变质,不断通过各种方式强化规矩和纪律,社会动员取向的信访也是其中一种有效渠道。1953年1月5日,毛泽东为中共中央起草了“反对官僚主义、命令主义和违法乱纪”的党内指示,认为“人民来信大都是有问题要求我们给他们解决的,其中许多是控告干部无法无天的罪行而应当迅速处理的”,要求全党结合整党建党及其它工作,从处理人民来信工作入手,整顿官僚主义作风。^{〔15〕}第三,保持了新政权与群众之间的紧密联系。党中央极端重视群众工作,社会动员取向的信访制度把群众动员起来,参与到国家发动的各种政治运动和政治斗争中,保持了新政权与人民的有效互动。第四,借助政治运动的势能,信访制度得以建立。

社会动员取向也有其消极方面,主要体现为信访制度建设受政治运动干扰,导致国家的社会动员需要与群众的利益诉求之间存在矛盾。信访工作的重心是教育和引导群众把兴趣转移到国家所部署的整体利益和长远利益上来,个人利益被当作人民内部矛盾。解决人民内部矛盾,着眼于调动一切积极因素,“坚决克服官僚主义,很好地加强思想政治教育,恰当地处理各种矛盾”。^{〔16〕}不过,在实践中,那些与国家意图相近的诉求容易引起重视,被国家树为典型,从中挖掘宏大的政治典型意义;那些与国家利益相左的利益诉求很容易被忽视、排斥,甚至被斥之为落后。刘少奇当时曾指出这一偏差:“现在的问题是如何加强思想政治教育。思想政治教育有些地方在加强,但有的加强得不好,群众有很大的反感。说是教育群众,实际上是整群众,只批评群众,自己不作自我批评。”^{〔17〕}

改革开放以后,信访工作的取向有所调整,社会动员功能不断弱化,纠纷解决(社会治理)功能不断强化。信访以利益诉求为主,有时也有政治参与维度,但国家更愿意在利益维度加以应对,以纠纷解决为基本导向。国家不再像改革开放之前那样一味赞扬和鼓励信访,而是开始强调维护信访秩序,将安定团结、社会稳定作为信访工作的重要目标,并对群众的上访行为提出要求。1979年《人民日报》评论员文章就对无理取闹行为提出警告:“有的人以为可以用闹事的办法‘施加压力’迫使领导机关突破现行政策规定,这是十分错误的,也是根本做不到的。不仅无理不能取闹,有理也不能取闹。”^{〔18〕}1980年国务院还颁布了《关于维护信访工作秩序的

〔14〕 参见冯仕政:“国家政权建设与新中国信访制度的形成及演变”,《社会学研究》2012年第4期,页25-47。

〔15〕 《毛泽东选集》(第5卷),人民出版社1977年版,页72-74。

〔16〕 同上注,页396。

〔17〕 《刘少奇选集》(下卷),人民出版社1985年版,页305。

〔18〕 见评论员文章:“正确对待上访问题”,载《人民日报》1979年10月22日,第1版。

几项规定》。至今,信访制度的功能转向早已完成。2014年中共中央办公厅、国务院办公厅《关于创新群众工作方法解决信访突出问题的意见》《关于依法处理涉法涉诉信访问题的意见》、中央政法委《关于健全涉法涉诉信访依法终结制度的实施意见》,都鲜明体现了信访制度的社会功能。

在社会治理取向向下,国家承认民众信访诉求中个人利益的合理性,尊重个人利益诉求表达,但信访在某种维度上被视作对社会稳定的潜在威胁。信访量被认为是社会稳定程度的反映,信访量越大,意味着社会矛盾越严重,党群关系和干群关系越紧张。信访工作是对民众主动诉求的被动回应,具有明显的调和性,是缓和社会矛盾、消除社会对立、维护社会稳定的途径。正是在这种模式下,信访制度法治化改革才可能并需要被提上日程。

然而,不能将信访制度法治化简单理解为,信访制度作为一种类似于司法制度、行政救济制度的纠纷解决机制进入法治体系。因为,虽然目前信访制度以纠纷解决为主要功能导向,但其性质并不局限于此,在新中国传统中它更是群众工作的重要组成部分。1951年毛泽东在《必须重视人民的通信》的批示中,就将信访与群众路线紧密联系。此后,历任领导人都强调信访的群众工作性质。2014年2月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于创新群众工作方法解决信访突出问题的意见》也提出,“推动信访工作制度改革,解决好人民群众最关心最直接最现实的利益问题,进一步密切党同人民群众的血肉联系,巩固和扩大党的群众路线教育实践活动成果,夯实党执政的群众基础,促进社会和谐稳定”。

群众工作与单纯的法治工作当然有所不同。单纯的法治工作,仅仅要求按照法律规则和法律程序依法办事,保障当事人合法权益,对不合法诉求可以直接驳回,对按照程序终结的事项可以拒绝再受理。而群众工作的要求更高,它意味着开展信访工作时必须对群众带有深厚的感情,而不仅仅是解决纠纷;对群众的一切问题和困难都应当回应,不能拒绝群众的要求。这必然导向无限责任。当事人信访的脚步不停,群众工作就不能停。作为群众工作,信访有着政治性,它涉及党与群众的血肉联系,承担了重要的政治功能。从法治的视野去看作为群众工作的信访,它虽然与纠纷解决有很大重叠,但远远超出其范围;信访制度除了承担纠纷解决机制的替代功能,还承担了法律和政策制定方面的协商功能,以及社会治理方面的剩余事务兜底功能。因此,信访制度的法治化,不是作为纠纷解决机制的信访进入法治体系,而是信访行为模式和信访工作机制的法治化。

三、纠纷解决机制的替代功能

作为一项有高度中国特色的制度,信访在纠纷解决方面的功能毋庸置疑,是与诉讼、仲裁、调解、行政复议等并存的纠纷解决机制,对它们起到了替代和补充作用。在实践中,信访案件的解决往往依赖于调解手段的并用;从效果看,信访尤其对诉讼、行政复议具有功能替代意义。信访所涉及的纠纷各种各样,既有民事纠纷,也有行政纠纷,还有一些牵涉刑事的纠纷。在所有纠纷中,信访与行政诉讼都有一定的相互替代性;在行政纠纷中,信访与诉讼、行政复议具有相互替代性。

与诉讼、行政复议相比,信访经常被诟病的弊端是其非程序性、不确定性。^[19]作为一种纠纷解决机制,信访并没有宪法之外的具体法律依据,《信访条例》中虽然存在明确的程序性规则,^[20]但信访的工作程序往往体现在党政机关内部的条例、办法、机制中,其随意性较大,与法律程序不可相提并论。诉讼是正式的司法救济渠道,由经过长期专业学习和熏陶的法律人掌控,通过程序来使当事人权利得到明确保护,对程序正义的追求内化在法律规则和法律人思维中。程序正义要求排除恣意,相信从程序本身导出裁判结果的正当性和权威性,而不论实体上裁判是否建立在正确、可靠的案件事实基础上。^[21]行政复议是一种行政机关内部的途径,虽然比司法渠道的程序正义要求低,一定程度上避免了司法的程序繁复问题;但与信访相比,仍然存在相对严格的程序性,是一种兼具程序性和简便性的纠纷解决渠道。

与诉讼、复议渠道相比,信访存在的非程序性、不确定性体现在几个方面。第一,信访处理程序公开透明性不够。工作人员主要听取信访人的表述,阅读信访人提供的书面材料,只是偶尔会做调查,更少让双方当事人见面质证。处理结果一般也不公开,除非极少数引起媒体关注的个案。一般只有当事人和信访工作人员知晓结果,较为容易引起相关民众的猜疑。第二,信访处理程序很难做到中立。在涉及行政机关的纠纷中,行政机关自身往往既是当事人又是裁判者,或者上级行政机关成为下级的裁判者。第三,信访处理缺乏明确的实体标准。不同当事人提起的类似信访案件,处理结果往往并不相同,常常是多方当事人谈判、妥协的结果。第四,信访处理结果不具有权威性。它很容易被新的信访行为推翻,对当事人的反悔缺乏约束。2014年中央政法委《关于健全涉法涉诉信访依法终结制度的实施意见》,力图改变这种状况,但目前实践效果不尽人意,终而不结的现象仍然普遍。

从形式法治和程序正义的视角去看,纠纷解决当然存在很多弊端。然而,作为一种纠纷解决的替代机制,信访并非一无是处,而有着诸多优点。

(一)信访制度运行成本低

媒体和不少法律人倾向于认为,通过信访渠道维护权益远比司法渠道成本高。^[22]这种判断往往基于媒体报道的上访维权案例作出的,而媒体个案很容易聚焦于上访故事复杂、情节离奇的老上访户,在北京也更容易找到这种老上访户。事实上,凡是去北京上访的案件,都是案情较为复杂,在地方难以解决的;能在北京找到的上访户,大多进京不止一次,进京一次就能解决问题的可能性非常小。因此,访民多次进京上访的现象就非常普遍,有的访民甚至长期

[19] 参见班文战:“我国信访制度的权利救济功能及其有效性分析”,《政法论坛》2010年第2期,页143—148;杨小军:“信访法治化改革与完善研究”,《中国法学》2013年第5期,页22—33。

[20] 其实,如果单看《信访条例》的制度文本,会发现其程序预设与司法裁决类似:法定或权威的第三方是最终决定者;面向过去已发生的行为,在认定事实的基础上,根据既定规范做出决定;由第三方适用既定规范做出通常是“非黑即白”的两分式决定。参见刘国乾:“行政信访处理纠纷的预设模式检讨”,《法学研究》2014年第4期,页138—157。

[21] 参见季卫东:“法律程序的意义”,《中国社会科学》1993年第1期,页83—104。

[22] 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,第5版。

滞留北京,时间长达数年甚至数十年的都有。^[23]北京也因此形成了著名的“上访村”,历经多次清理而不消散。虽然滞留北京的老上访户对信访系统的冲击大,但以之作为信访制度运作成本的经验基础,有失偏颇。

信访制度运转构成了一个庞大的“金字塔”体系,北京的最高国家机关和滞留北京的访民,处于“金字塔”的尖顶上,不能完全代表信访制度的运转成本,因为绝大部分矛盾纠纷是在处于塔底的市县乡三级获得解决的。以最基层的乡镇信访办为例,一年上访案件有数百起,大多数问题都可以在几次上访后获得解决;最终成为难以解决的老上访问题,一年也就是数起,而最终去了北京上访的问题,最多一两起而已。很多上访案件,在信访工作人员解释后,当事人的疑惑消失了,问题也就自然化解了;有些信访案件,上访人在信访办发一顿牢骚,信访干部作出积极回应的姿态,甚至只是多劝慰几句,问题就得以自然消解;大多数案件,在乡镇主要领导的关注下,找纠纷双方当事人多谈几次,做好协商工作,就可以得到解决。这实际表明,基层信访系统,低成本地解决了大量纠纷。即使那些最后成为长期性老问题的上访,单次上访的成本也不高,因此给信访人以低成本的错觉。

(二)信访制度容纳范围大

司法系统、行政复议系统对案件有着比较严格的形式要件要求,要求案件符合法律规定的格式化形态,不符合的案件就进不了相应系统,得不到法律救济。基层社会的大量矛盾和纠纷,有着与法治系统要求不同的特征,如纠纷案情的“延伸性”、当事人诉求的非适法性。纠纷案情的“延伸性”^[24],是指纠纷不是由一次矛盾冲突、一个明确的标的所导致,而是有着复杂的前因后果和社会背景。因此,纠纷的解决要与当事人的当前状况和未来生活相结合,与周围民众对纠纷的整体看法相结合。纠纷诉求的非适法性,是指纠纷所指向的对象不一定是法定标的,不一定是当事人法律上的权利和法定利益受到侵害。纠纷的“延伸性”常常会导致纠纷的非适法性,司法系统和行政复议系统难以容纳这种纠纷。

法律系统往往只截取社会生活在某个时间点上的截面,判定当事人在其中的行为,且只判定那些所谓有“法律意义”的行为,行为的间接原因、历史结构、社会背景通常不在考虑范围,被认为不具有法律意义,与案件无关。然而,民众看待问题的视角往往是“延伸性”的,与案件行为相关的所有因素都会被考虑在内。因此,相同性质的行为,发生在不同人身上,性质可能大不相同,当事人的反应也可能不同。举例来说,两个村民都在纠纷中挨打,并不构成法医鉴定中的伤害。如果不予处理,一个村民可能并不计较,而另一个尊严感较强的村民可能宣称自杀或杀人。相关诉求在法律系统中很难构成独立标的,但不回应就可能导恶性事件发生。另外,很多习惯性的权利和利益在受到侵害时,相关诉求也可能不合法,如用作商业经营的居住用房拆迁时的高补偿诉求。在实践中,仅仅对所谓有法律意义的行为和诉求进行管辖,很难获得当事人的认可,纠纷就得不到解决,势必会影响社会稳定。这些进不了法律系统的纠纷,可

[23] 侯猛对最高人民法院访民的调研证实了这一点。参见侯猛:“最高法院访民的心态与表达”,《中外法学》2011年第3期,页648—659。

[24] “延伸性”一词取自“延伸个案”司法,请参见 M. Burawoy, “The Extended Case Method”, 16(1) *Sociological Theory*, 4—33(1998); 参见朱晓阳:“‘延伸个案’与一个农民社区的变迁”,载张曙光、邓正来主编:《中国社会科学评论》(第2卷),法律出版社2004年版,页27—54。

以被信访制度容纳,在信访系统中可以得到较好解决。

(三)信访制度亲和性高

信访制度在很多方面表现出比诉讼、行政复议更具有亲和性。诉讼的程序性要求常常会使底层民众望而生畏,既不经济,也不方便,从心理上就缺乏亲近感。试想,对一个贫穷的纠纷当事人而言,指望通过纠纷解决机制索取赔偿,而按照诉讼制度,尚未进入纠纷解决的实质性阶段,赔偿尚没有“影子”,就要事先预交一大笔诉讼费,心理冲击可想而知。两相比较,选择信访渠道来解决纠纷就是理性选择了。同时,诉讼程序的对抗性可能导致人际关系修复困难,甚至进一步导致未来的生活中遭遇打击报复,这些都没有信访后的反复调解让人感觉到更强的亲和性。有学者研究认为,在行政纠纷中,民众热衷于信访而冷落行政诉讼的主要原因在于,前者提供了一种对抗性较低的行政纠纷解决方式,而后者不允许调解。^[25]无论是制度上还是实践中,司法制度(尤其是行政诉讼)倾向于公开分出是非成败;而与之相比,信访制度往往借助调解来解决纠纷,调节社会关系,保障社会和谐,显然具有更高的亲和性。

综上所述,信访制度在实践中承担纠纷解决机制替代功能,有其优势和原因。一方面,它挤占了诉讼、行政复议等纠纷解决机制的空间;另一方面,确实又弥补了其它纠纷解决机制的不足和空白之处,解决了其它机制所无能为力的纠纷,回应了纠纷解决的现实需求。因此,即使仅仅作为一种纠纷解决机制,信访制度的法治化也需要细致辨析,建立在准确的功能定位之上。

四、法律 and 政策的协商功能

信访制度在法律和政策方面的协商功能,目前在法学界几乎未引起关注。进入信访渠道的案件,除了一些作为纠纷解决之外,很多诉求都比较抽象,缺乏明确的法律依据。一般来说,纠纷要能被依法解决,尤其是通过司法途径解决,需要满足两个条件:第一,纠纷发生在特定主体之间,形成了具体和独立的法律关系;第二,争议的客体是明确受法律保护的权利和利益,抽象的宪法权利不包括在内,在中国它不具有可诉性。按此标准,进入信访渠道的很多案件都无法进入司法体系,难以被正式的纠纷解决机制解决。然而,在社会转型时期,这些信访诉求又有着相当的合理性;而且,持续、普遍的信访行为,可能改变法律和政策,推动信访诉求在一定范围内得到普遍性解决。如此,信访渠道实际上成了政府和各方利益主体的协商平台,信访制度承担了法律和政策协商功能。

有学者仔细分析行政信访事项的具体类型后认为,很多信访案件中的争议,属于“利益分配、调整型决策”和“抽象法律、政策目标落实”引发的争议,通常不存在明确具体的指引规则 and 标准,难以提供有效的救济方案。因此,将信访预设为一种补充性的纠纷解决机制,承袭“规范一决定”模式,无助于信访回应社会问题效能的提升,容易被作为回绝信访诉求的制度庇护。^[26]这是从实际出发的真知灼见。不过,它忽略了信访超越制度文本的实际功能。虽然信访制度在《信访条例》中主要被预设为纠纷解决机制,但在现实中承担了更为广泛的功能。

[25] 参见张泰苏:“中国人在行政纠纷中为何偏好信访?”,《社会学研究》2009年第3期,页139—162。

[26] 参见刘国乾,见前注[20],页138—157。

目前,信访事项主要有三大类。第一,民事纠纷,包括家庭矛盾、邻里纠纷、承包地纠纷、宅基地纠纷、环境污染致害纠纷、医疗事故纠纷、劳资争议、交通事故侵权赔偿、商业纠纷等;第二,行政争议,涉及土地征收补偿、拆迁安置、土地建设规划、宅基地审批、执法不严、滥用行政权力、政府监管监督不严、干部作风、企业改制、林权改革、退伍军人安置和补助、民办教师补助、社会保障要求、生活困难求助、子女入学等多方面的问题;第三,内部决策和利益纠纷,包括村庄内民主决策、外嫁女福利、外来户土地权益、国企改革安置方案、企业职工利益分配等;第四,涉法涉诉,包括违反司法程序、司法不公、司法腐败、司法不作为、证据认定等。这些事项中,有不少属于带有一定普遍性的特定类型问题,涉及到法律和政策规则自身,信访行为实质是对法律和政策规则提出协商,要求改变旧规则、确立新规则。具体情形有二:

(一) 法律和政策推进的协商

这种情形发生在一定范围或群体内,包括但不限于以下几种情形。第一,要求政府改变已经实施、普遍适用的分配方案,如要求提高农地征收、房屋拆迁、水利工程移民的补偿和安置标准。第二,特定群体要求政府调整既定政策,提供保障和帮助,如下岗工人要求解决生产生活困难,临时聘用职工要求解决社会保险、社会保障问题,外来人口要求解决子女入学问题等。第三,特定群体认为行政机关政策实施不充分,要求落实上级文件精神,加大政策实施力度,如灾区群众上访要求政府积极采取措施解决生活困难。上级政策对很多事项只有原则性规定,需要各地根据情况具体落实,如何落实就成了一个地方政策问题。失地农民、下岗工人、政府分流人员、退伍军人、民办教师、赤脚医生等,都是相关法律和政策推进的积极协商群体。^[27]他们利益诉求的合法性模糊,但上访的人数、频次不断增多,就可能引起政府重视,获得制度化解决,推动政策的规则化发展。

以一起信访为例:北京某区退休的张老师,去信对区房补政策提出质疑。张老师 1950 年参加工作,曾获多种荣誉称号,1982 年退休后虽然享受高级教师工资待遇,但因国家政策未启动职称评定而无高级职称,住房补贴仅按最低标准发放。信访行为引起了官员注意,他们认为个案问题涉及一个群体的利益和政策的公平性,后经区住房补贴领导小组研究,决定调整该群体的住房补贴标准。^[28]这个个案中,信访人的个体行为,推动了政策规则的变动;个体的信访行为,实际构成了一种协商,信访制度则充当了协商渠道,承担了法律 and 政策的协商功能。我国幅员辽阔、各地发展不平衡,受限于特定的时间和空间,统一的法律和政策在各地可能遭遇不同具体情形,相关利益主体通过信访渠道进行协商,可以修正、完善、推进法律和政策。

(二) 法律和政策执行的协商

即使存在明确的法律和政策规则,执行过程中各种利益主体也可能规避或抵制,这也可以理解为一种协商行为,而信访制度往往充当协商平台。作为后发现代化国家,中国的法律和政策肩负着改造社会、推动发展的历史重任,其进程往往是国家先行制定法律和政策,然后通过政权体系贯彻。法律和政策规则并非从社会自然生长,与社会现实之间很容易形成张力;而

[27] 参见陈柏峰:“特定职业群体上访的发生机制”,《社会科学》2012 年第 4 期,页 59—68。

[28] 案例参见王浦劬、龚宏龄:“行政信访影响公共政策的作用机制分析”,《中国行政管理》2012 年第 7 期,页 12—22。

且,法律和政策制定过程中相关利益主体的话语权不同,利益诉求表达不均衡,对法律和政策认同程度也有所不同。如此,法律和政策在执行过程中就很容易遭遇社会压力,法律制定时没有充分协商的问题会在执行过程中凸显出来。法律和政策执行,需要经过多方互动和讨价还价,执行者需要综合权衡各方利益,对不同主体的利益进一步整合。

西方法治运行机制是三权分立制衡模式,社会群体通过利益集团影响立法,立法和公共政策制定因而成为利益整合过程;行政机关是立法指令的执行者,法律和政策执行是对既有利益整合秩序的实现,其中个体进行协商的空间不大。而在转型期中国,由于多种原因,立法和政策制定环节难以完成充分的社会群体利益整合,处于法治末端的执行不得不遭遇挑战和协商。在信访渠道中,大量个案涉及信访人对法律 and 政策的质疑。例如,尽管《农村土地承包法》早就规定土地承包关系“三十年不变”,国家政策甚至说“长久不变”,但各地农民不断上访,要求县乡政府按照人口变化进行土地调整,其根据就是以生存伦理和公平观念为基础的地方性规范。^[29] 这种上访行为实质是对国家法律提出协商。由于这种现象频发,甚至有从事农村调查的法学者也支持修改法律,支持农民的观念。^[30] 国家法律将来是否会有所改变不得而知。可以类比的是,在不断发生的抵制行为之后,“禁鞭令”的法规和政策近年在一些城市就有所松动。可以肯定的是,作为协商的信访行为总有改变法律和政策的可能性。

协商功能的发挥,就是针对案件,以协商和对话的形式达成共识、协调分歧,推动同类事项的规则化解决。协商的内容首先是特定群体的具体利益,但往往又与国家利益、社会公共利益相关;目的在于通过协商实现利益表达、协调、统合,从而优化法律和政策规则;协商的形式非常广泛,包括说服教育、民主恳谈、沟通协调、公开听证、多边对话等。信访制度是政府与民众之间的协商平台,信访机构充当着协调者角色,参与协商者往往有信访机构、信访人、相关政府部门。信访问题常常牵涉不同层级不同政府部门,需要所有机构到场参与,表达意见,解释各自处境。比如,商户经营可能涉及环保、卫生、文化、工商、城管等多个部门,问题要得到规则化解决,需要这些部门广泛参与,协同合作,将问题列入政策议程,最终经过协商形成合理规则。信访机构召集的信访联席会议,是信访制度发挥协商功能的重要场合。它以制度化的方式敦促各政府部门和利益相关方坐到一起,以圆桌会议的形式展开讨论,从而取得共识、化解纠纷、平息事态,进一步使法律和政策得以贯彻落实、合理确立或能动调整。

法律和政策协商功能,体现了信访制度对转型期社会需求的有效回应。社会转型时期,新问题层出不穷,旧问题也可能以新形式表现出来,尤其是一些地方性、局部性的问题。这些问题以纠纷的形式表现出来,却因缺少相应成型的法律依据,法律系统难以及时回应。法律的稳定性较强,遵守既定规则的严格程度较高,尤其是司法系统,必须严格依赖权威性规则,创制规则解决地方性、局部性问题和纠纷的空间较小。信访制度则不然,可以根据现实需要创制规则,在微观层面回应实践需求。这些规则仅适用于局部特定区域特定问题,不需要有全面的影

[29] 参见陈柏峰:“地方性共识与农地承包的法律实践”,《中外法学》2008年第2期,页295—309。

[30] 参见陈小君、高飞、耿卓、伦海波:“后农业税时代农地权利体系与运行机理研究论纲”,《法律科学》2010年第1期,页82—97;陆剑:“‘二轮’承包背景下土地承包经营权制度的异化及其回归”,《法学》2014年第3期,页95—103。

响,可以避免因规则不妥当而导致的广泛影响。在社会转型期,地方社会可能遇到各种需要回应的问题,宪法体制和法律制度决定了不可能由司法机关创制规则加以应对。经由信访制度,创制一定的政策性规则适用于这些问题,是信访制度回应性的体现,能切实呼应人民需求,解决人民困难。

从广义上理解,信访制度所启动的法律和政策协商,是一种民主治理,是社会主义民主的特色体现。中国正处于社会转型时期,政治、经济和社会改革处于摸索阶段,法律和政策也需要逐渐完善合理化。因此,信访制度的协商功能非常重要,不同阶层和群体在其中的不断沟通、交涉,是促进法律和政策完善的必由之路和有效手段。也因此,法律和政策协商功能,正体现了信访制度对社会现实的回应能力。

五、社会剩余事务兜底功能

信访机构在国家机器中的位置比较特殊,它是西方国家所没有的,所承担的事务在西方国家也找不到对应的部门。正因此,很多人将信访机构当作“人治”的象征,要求予以废除。然而,这个所谓的“人治”机构,却承担了大量的社会事务,不仅包括过去一直归属信访部门的事务,还纳入不少随着社会发展和转型而来的诸多新事务。信访机构似乎成了社会剩余事务的兜底部门,信访制度承担着剩余事务的兜底功能。

现代国家机器都采取科层制度,管理机构由受过专业训练的专职人员组成,行政人员按照法律和规章设定的功能行为,整个科层体系是实施组织管理的严密职能系统,好像一部非人格化的庞大机器。科层体系内部有严格的职能分工和职位分层,以规则为治理依据,权力职责规定得清晰而细致,每个机构、部门和个人需要照章办事而不越出职权范围,不允许表现出“能动性”。科层体系就像一部自我运转的机器,不同社会事务被纳入不同层级的不同部门,一切照章办事。然而,在中国这样的后发国家、转型社会,科层体系尚不发达,其对社会事务的格式化程度不高,很多事务在其中找不到合适的管辖部门,缺乏明确的管辖依据,或者不能按照法律和规章的要求被格式化,这些事务就是“社会剩余事务”。国家不可能不管这些剩余事务,于是一些机构被迫承担管辖职责,从而成为“剩余部门”。

当前中国典型的剩余部门有公安机关、城管部门、信访机构,以信访机构最为典型。信访机构和信访制度承担了剩余事务的兜底功能。从目前情形来看,除了本应进入诉讼、行政复议等渠道的纠纷,有法律和政策协商意义的事务之外,信访渠道还接纳了大量剩余事务,至少包括以下几种:

(一)缺乏法定救济渠道的纠纷

由于中国法治不够完善,社会生活中大量存在没有法定救济渠道或法定救济渠道不完整的纠纷,信访渠道接纳了大量这种纠纷,承担了纠纷解决的兜底功能。仅缺乏救济渠道的行政纠纷就有多种:第一,有国家行政职权的机关、组织及其工作人员作出的国家行为,无法诉诸行政复议的抽象行政行为,可诉诸行政复议的抽象行政行为的合理性引发的争议,以及无法依法申诉的内部行政行为。第二,行政赔偿制度不予救济的,有行政职权的国家机关、组织及其工作人员违法行为造成的非人身和财产损害,非针对具体对象的事实行政行为造成的损害。第

三,提供公共服务的企业、事业单位及其工作人员,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,村民委员会、居民委员会及其成员职务行为引发的争议,不能申请行政救济也无法诉诸民事救济的争议。^[31] 相关民事纠纷和其它纠纷就更多了,前述所谓不适法的基层纠纷都属于此类。

(二)偏执型上访

偏执型上访是社会转型期特有的现象,它可从邻里纠纷、村庄政治派性、偏信“政府责任”、偏信“正义”的涉法涉诉案件等多种情形中诱发。信访人的诉求多元而复杂,但多数缺乏明确的合法性,尽管其中可能有合理成分,更多属于无理的范畴。他们并非法定权利受到了侵犯,但固执于自己的诉求,执着于想象的正义,或缘于灰色领域的利益分配不均问题。^[32] 这些上访人中,有的最初上访时,诉求得到了解决或部分解决,后来在重复上访中不断有新的不合理诉求;也有的上访诉求从一开始就不合理。一些上访诉求涉及到市场经济中的风险、诉讼过程中的风险甚至日常生活中的风险,这些风险本该当事人自己承担,信访机构没有能力或不应该满足其诉求。上访人的心态是偏执的,在信访事项上寄托了很多情感,且上访过程持续投入情感,这进一步强化了偏执心态。上访人期待从现实制度体系中寻找诉求满足的突破口,而这种期待与制度现实之间的张力很难弥合。偏执型上访很难在法治框架内解决,却又不能不接待。信访机构和工作人员往往只能对信访人进行心理疏导。

(三)“精神病人”上访

目前,各类边缘人群进入信访渠道反映诉求,越来越常见,^[33]“精神病人”也掺杂其中,包括精神病患者和神经症患者,一般人很少能准确区分这两种病患。精神病患者的心理和行为出现明显异常,难以被一般人理解,不能正常学习、工作、生活。他们到信访部门走访,很难表达明确完整的诉求。神经症患者不能控制应该加以控制的心理活动,如焦虑、持续的紧张心情、恐惧、缠人的烦恼、胡思乱想、强迫观念等,其行为改变通常保持在社会所能接受的限度之内。神经症患者的上访较为普遍,有的在上访前已患病,有的在上访过程中由于个性偏执逐渐患病,还有的在上访过程中受到挫折和打击而逐渐患病。“精神病人”上访已成为基层信访治理中的难题,对信访秩序有较大冲击,信访机构和工作人员无能为力,心理疏导效果也不明显。

其实,信访制度“兜底”的社会剩余事务,远远不止以上几种。在基层社会,信访机构几乎成了社会问题的容器,凡是难以定性、处理难度大、缺乏明确主管部门的社会问题,都会被纳入信访渠道,由信访机构处理。一些虽有明确主管部门,但难于处理的问题,也进入信访渠道,由信访机构进行“维稳”,信访机构因此成为基层政权的“剩余部门”。当然,从基层社会治理的角度去看,也有不得不如此的缘由。

现代国家治理体系的完善和治理能力的强大,既体现在科层体系的完善,也体现在科层体系与社会事务的高适配度,更体现在科层体系对社会事务的高治理效率。而目前中国,国家治

[31] 刘国乾,见前注[20],页145。

[32] 参见陈柏峰:“偏执型上访及其治理的机制”,《思想战线》2015年第6期,页98—105。

[33] 参见魏程琳:“边缘人上访与信访体制改革”,《南京农业大学学报(社会科学版)》2015年第2期,页35—43。

理能力还不够高,这体现在几个方面。第一,科层体系的完善程度还不够高,科层组织结构完备程度不够,相关法律和规章也不尽完善。虽然我国已经建成社会主义法律体系,但在诸多微观领域,具体法律和规章制度都有待细化和加强。第二,科层体系与社会事务的适配也不够。科层体系与社会事务的适配,不完全是主观的,制度意图并不能充分保证适配,它还需要民众的认可和服膺。例如,国家希望纠纷解决事务导向司法机关,但民众不一定都按照国家意图去行为。在后发国家,科层体系与社会事务的适配,需要经历国家与民众长期磨合的过程。第三,在科层体系与社会事务适配不够的背景下,许多未能适配于科层体系的剩余事务由剩余部门兜底解决,它体现为一种综合治理,国家治理能力也相应表现为综合治理能力。

如果专业部门都只处理法律和规章赋予的具体任务,非本部门的业务概不受理,那些与科层体系不适配的诉求就会被排斥在科层体系之外。西方社会法治发展时间长,科层体系与社会适配程度高,一些不适配的诉求即使不积极回应,后果也不会太严重,^[34]但在转型期中国,却可能导致严重的问题。因为中国民众的很多诉求都以非专业的方式表达,可能找不到合适的科层部门来管辖;社会转型出现的各种问题,往往没有部门愿意主动去管辖。中国缺乏市民社会传统,社会组织缺乏,这些问题累积多却找不到出口,最终会对社会造成更严重的伤害。试想,如果那些找不到救济途径的纠纷当事人、偏执己见的上访人、精神病患者,因为诉求因不符合制度要求而被排斥在信访渠道之外,他们的情绪无处发泄,是否会变得更加极端,甚至制造暴力事件、恐怖事件来报复社会?

信访机构因其剩余部门的位置而发挥着剩余事务兜底的功能,接纳广泛的社会事务,综合性的面对各种问题,让社会上所有的问题和情绪最终在科层体系中有一个出口。信访工作人员在案件处理中安慰极端的上访人、疏导社会情绪、感知社会问题、搜集各种信息、协调各个部门、回应社会需求,这实在是非常重要的工作和职能。换一个角度思考,信访部门承接的社会剩余事务其实就是群众工作的内容。剩余事务的兜底功能虽然不属于法治,却是群众工作的范畴。群众工作,强调的是热情和感情,对待群众要热情,带着对群众的感情开展工作。即使群众的诉求不符合法律,也要耐心解释,实际困难还得真心帮助,不能将群众拒之门外。群众工作意味着无限责任,暗含了执政党的人民伦理,它不受法治原则和程序主义的约束,这与现代科层体系有所冲突,也构成了科层体系的有力补充。

六、信访制度的法治化改革

自新世纪以来,信访潮不断高涨,学者对信访制度的改革投以大量的关注,具体意见可以分为三类:废除信访论、强化信访论和改革信访论。《决定》已经明确指出,把信访纳入法治化轨道。2014年中共中央、国务院《关于创新群众工作方法解决信访突出问题的意见》《关于依法处理涉法涉诉信访问题的意见》,中央政法委《关于建立涉法涉诉信访事项导入法律程序工

[34] 最近的一个例子是,有人在白宫前抗议几十年,也不成为一个严重的问题。参见《美国反战禁核抗议人士康妮去世在白宫前示威 35 年》, http://www.guancha.cn/america/2016_01_26_349348.shtml, 最后访问日期:2016年1月26日。

作机制的意见》《关于建立涉法涉诉信访执法错误纠正和瑕疵补正机制的指导意见》《关于健全涉法涉诉信访依法终结制度的实施意见》，都从制度层面表明信访制度的改革已经走上了法治化道路。

然而，信访制度法治化，并非一些学者所设想的那样：信访制度作为一种纠纷解决机制写入法律，甚至专门制定《信访法》来确认、规范这种纠纷解决机制，^{〔35〕}或者用程序法治化改革它。^{〔36〕}因为信访制度绝不只是一种纠纷解决机制。本文剖析了信访制度承担的实际功能，信访制度的法治化改革需要考虑这些功能的落实或替代。从法治视野去看信访制度，它确实承担了重要的纠纷解决功能，甚至超出了诉讼、行政复议等范围；在社会疑难事务方面，信访制度承担了法律和政策协商功能；在社会治理中，信访制度还承担了剩余事务兜底功能。这些功能决定了，信访不可能仅作为一种纠纷解决机制而法治化。

信访制度法治化，应该是信访行为模式和信访工作机制的法治化。现代社会是法治社会，政府事务和社会事务都应该处在法律的规范和监管之下，公权力应当依法行使，民众也应当依法行为。因此，需要在信访工作领域加强法治建设，推进信访工作的制度化、规范化、法制化，促使信访工作者运用法治思维处理信访案件；同时，应当约束信访人依法行为，培养他们的法治意识，敦促他们依法信访，遵守信访程序，自觉维护信访秩序。

从承担的功能来看，信访工作有着双重性质，既是法治工作，也是群众工作。信访有纠纷解决功能，与法治体系中的纠纷解决机制有所重叠交叉，故而是一项类司法的工作；它有法律和政策协商功能，对立法和政策制定工作有重要的准备和反馈意义。就此两点而言，信访是法治工作的一部分。信访还有剩余事务兜底功能，呼应群众需求，回应群众诉求，解决群众实际困难，故信访也是群众工作。同时作为法治工作和群众工作，信访与单纯的法治工作当然会有所不同。单纯的法治工作，要求职业人员按照规则和程序依法办事，保障当事人合法权益，对不合法诉求可以依照程序驳回。而群众工作，面对群众的不合理诉求、甚至无理诉求，也不能简单驳回了事，而需要对群众进行说服教育，带着感情做好息访工作。群众不息访，信访工作就不能停下来。因为群众工作是政治性的，牵涉到执政党与群众的血肉联系，体现着执政党的群众基础。

信访工作的双重性质，实际赋予了信访机构和工作人员双重职责和义务，既有来自法治体系的，也有来自群众工作体系的。信访人可以在两套工作体系、话语结构、权利架构中自由穿梭，选择对自己有利的体系、话语和权利。信访人的诸多诉求，可能是自己应当承担的生产生活义务，可能是市场经济中正常的风险责任，也可能是法律事务中应当承担的不利后果，信访人却要求党和政府负责。这些诉求在法治体系中很荒诞，群众工作体系却不能回避，从而出现“干部讲法治，群众讲政治”的怪异局面。信访人的权利义务不平衡，信访人与接访干部的权利义务不平衡，这正是当前信访实践的困境之一。基于这种现状，信访制度的法治化改革，应当对其中的法治工作和群众工作有适度的区隔，并适用不同的处理方法。同时，应当积极开展普

〔35〕 章志远，见前注〔4〕，页52—66。

〔36〕 朱涛：“信访治理法治化与依法治国”，载北京市信访矛盾分析研究中心编：《信访与社会矛盾问题研究》2015年第3辑，中国民主法制出版社2005年版，页109—122。

法,教育群众,让群众逐渐接受这种区隔,适应并接受法治体系的权利义务界定和现代社会生产生活的正常风险。

至此,可以确立两点基本认识:第一,信访制度法治化,是民众行为和信访工作机制的法治化;第二,信访具有法治工作与群众工作双重属性,它们应当适度区隔。在此基础上,可以针对信访制度改革提出一些具体建议。目前中央、国务院、中央政法委已经颁布了一些工作意见和改革方案,涉及到方方面面,本文无力对之全部涉及,主要从功能涵盖和职能分化的角度,在中观层面提出以下几点:

(一)建立信访分流机制

这是中央明确指明并已付诸实施的改革方向。建立科学的信访分离机制,从入口上规范信访,将涉诉信访从普通信访中分离,并在涉诉信访中将“访”的事项与“诉”的事项分离出来。把涉及明确法律救济的信访事项从普通信访体制中分离出来,能以“诉”的方式解决的信访事项,由人民法院等司法机关依法解决;其他机关权力行使范围的事项,交由其他部门依法解决;涉及到立法性和政策性等目前还难以解决的问题,交由地方党政研究解决。建立涉法涉诉信访司法导入机制,涉法涉诉信访事项,正在法律程序中的,继续依法办理;已经结案,符合复议、复核、再审条件的,转入相应法律程序办理;已经结案,不符合复议、复核、再审条件的,不再受理。建立信访分流平台,按照“属地管理、矛盾下行”的原则,统一分流信访案件,避免多头、重复交办,便于统计管理;案件分流应当按照管理权限和属地责任进行,分级流转案件,引导矛盾下行,将矛盾纠纷化解在当地。需要强调的是,信访分流更需要负责诉的机关与负责访的机关有效配合,也需要不同层级的机构和部门之间协调共治。

(二)健全信访解纷机制

建立规范的信访纠纷处理程序,统一出台较为完备的信访工作流程规范性制度,形成程序性规范,使各地信访案件处理有规则可循,提升纠纷解决的实效,便于信访工作流程的监控。建立信访部门与人民调解组织、行政机关的有效衔接机制,确保信访案件快速分流到归口机构,落实纠纷解决职权和责任,提高案件处理效率。建立信访案件终结制度,对纠纷问题解决到位、党纪法律责任追究到位、解释疏导教育到位、困难救助帮扶到位的案件进行终结认定。以合理诉求是否解决为最重要标准,按照实体要件厘清案件终结认定标准;围绕案件裁判是否正确、信访人的理由是否成立展开,不以程序完结为标准;对于复杂疑难、涉及面广、社会影响大、信访人不接受终结处理的案件,在程序上要求进行听证,必要时还要以社区、村为范围召开群众代表会议进行说明。建立信访纠纷导出机制,为了避免“终结不终”,应根据部门管案件、地方管稳控的原则,建立归口移交制度;建立协调联动制度,对信访人后续的缠访、闹访行为进行及时有效的联动处理。

(三)建立信访疑难研判机制

健全疑难问题解决平台,商讨解决特殊疑难信访问题,在个案方面,做到诉求合理的解决问题到位,诉求无理的思想教育到位,生活困难的帮扶救助到位,行为违法的依法处理。建立规则性问题反馈机制,将涉及一定规模人群的信访案件中有关法律和政策规则性问题,向归口部门和县级以上地方党委、人大反馈,提出研讨建议或规则性方案。建立疑难案件的政策规则研讨机制,以信访联席工作会议为制度平台,召集地方党委、归口部门、相关机构和利益主体展

开对话讨论,就规则性问题达成合意方案,并向上级有关部门报告具体信访问题和法律、政策方案。让政府发现群众的要求和社会中存在的问题,让中央发现地方政府的问题,这是信访制度的原初功能,它在当前表现为法律和政策协商功能。法律和政策协商功能的发挥,牵涉到权利配置问题,需要审慎的讨论。如果政府能够从信访中发现社会问题,建立信访疑难研判机制,制定更加合理的规则,信访制度就可以走上良性轨道。

(四)强化信访社会工作职能

在社会剩余事务的兜底功能中,信访工作者充当了心理医生的角色,起到心理疏导和心理治疗的作用,更多属于社会工作的范围。因此,需要发展社会救助机制,对确有实际生活困难的信访人,依法进行社会救助,对有严重神经和精神类疾病的上访人,依法进行大病救助;发展信访与社会保障体系的衔接,将有社会保障和社会保险需求的信访人导向相应渠道和部门;发展心理干预机制,对有心理创伤、精神类疾病的信访人,运用心理学,积极进行心理治疗和社会干预,疏导不良情绪,克服危险心理倾向;健全教育疏导机制,引导信访人正确认识发展中存在的问题,正确处理个人利益和集体利益、局部利益和全局利益、当前利益和长远利益的关系,帮助他们确立与当前经济社会发展阶段相适应的心理预期;建设社会工作参与机制,必要时聘请心理咨询师、社会志愿者、律师、相关专家等,为信访人提供心理咨询、法律解释和其他专业知识服务。信访的社会工作职能的强化,需要信访工作者把握当前信访的特点,有针对性的联系群众、体察民情、关注困难、回应需求,在实践中摸索创新。

(五)健全信访考核评价体系

改进和完善考核方式,综合考虑各地经济社会发展情况、人口数量、地域特点、信访总量、诉求构成、解决问题的质量和效率等因素,合理设置考核项目和指标,推动各地把工作重点放在预防和解决问题上,提高考核的科学性、客观性和可信用度。建立分类考评机制,采取定性与定量相结合的方式,针对信访制度的功能分化,对信访案件的处理进行考评。纠纷解决机制替代功能方面的考评主要围绕权利侵害和侵权救济展开;法律和政策协商功能方面的考评主要围绕协商措施和效果、法律和政策性规则推进等;社会剩余事务兜底功能方面的考评主要围绕依法行政和工作创新,包括依法作为和不作为等。

七、结 语

《决定》为信访制度指明了法治化改革的方向,进一步改革需要对信访制度承担的实际功能的清晰认知和有效替代。目前几种典型认识,包括行政救济说、申诉救济机制说、信访权利说、辅助政制说,都未能全面认知信访制度的实际功能。从历史来看,信访制度始终存在政治动员与社会治理两种取向;从现实来看,政治动员功能已经弱化,社会治理取向凸显。在社会治理中,信访制度至少承担了三大功能:纠纷解决机制替代功能、法律和政策协商功能、社会剩余事务兜底功能。在纠纷解决方面,信访制度一方面挤占了其它机制的空间,另一方面也弥补了其不足,解决了不少不合法的纠纷。在法律和政策协商方面,信访制度容纳了不少带有一定普遍性的类型化诉求,在法律和政策模糊地带促进了规则的形成和优化。在社会剩余事务方面,信访制度的兜底容纳和综合处理,疏导

了社会情绪,缓解了科层体系与社会的紧张关系。

信访制度的法治化改革背景下,不少学者呼吁制定《信访法》。^{〔37〕}这种法治思维值得赞许,但需要警惕改革方案与既有制度功能脱节,使改革后的制度无法呼应社会需求。目前,信访工作者中存在一种强烈的情绪,希望信访制度作为一种纠纷解决机制进而法治化,将那些与法治体系契合的内容和功能通过法律进行规范,而将那些与法治体系不太契合的内容和功能从信访制度中剔除。因信访工作者来源于实践部门,其意见往往更容易被重视。然而,这却是一种严重脱离实践、不接地气的想法,它主要从信访机构和信访工作者的处境出发,潜在的有推卸责任的因素,可能导致“有组织的不负责任”^{〔38〕}。信访制度的法治化改革,尤其需要注意,不能变成以法治的名义推卸责任,因此一定要关照到信访制度在实践中各种功能。正基于此,信访制度的法治化,不仅是信访解纷机制进入法治体系,更主要是民众信访行为和信访工作机制的法治化,其改革应当兼顾信访的法治工作与群众工作双重属性,并对这两种属性进行适度区隔。

Abstract: To reform the letters and visits system successfully, comprehensive cognition and effective substitution of its functions are required. Unfortunately, current typical understandings failed to do so. Letters and visits system is always political mobilization as well as social governance oriented. At present, the latter orientation is evident. It has three distinctive functions, which are replacing disputes settlement, regulating law and policies, and revealing social surplus affairs. In terms of disputes settlement, letters and visits system resolves many unsuited legal issues. In regard to regulating law and policy, letters and visits system accommodates lots of typed universal appeals, which promotes rules generated and optimized in gray zone. Concerning social surplus affairs, letters and visits system calms public emotion as well as eases the tension between bureaucracy and society through its revealing accommodation and integrated treatment. The legalization of the letters and visits system is mainly about public petition acts and working mechanisms. Its reform ought to differ dual properties between legal work and mass work appropriately. Making efforts on some specific aspects is therefore needed.

Key Words: Letters and Visits System; Function; Legalization Reform; Mass Work

(责任编辑:章永乐)

〔37〕 参见陈小君:“关于推进信访立法的必要性和可行性研究”,载北京市信访矛盾分析研究中心编:《信访与社会矛盾问题研究》2014年第4辑,中国民主法制出版社2013年版,页4-15;张红:“信访法立法的必要性”,《理论与改革》2016年第1期,页120-121;李栋:“信访制度改革与统一《信访法》的制定”,《法学》2014年第12期,页23-31;郑广森:“论制订统一信访法的必要性”,载北京市信访矛盾分析研究中心编:《信访与社会矛盾问题研究》2013年第2辑,中国民主法制出版社2013年版,页60-68。

〔38〕 贝克曾在《解毒剂》一书中曾指出,公司、政策制定者和专家结成的联盟制造了当代社会中的危险,然后又建立一套话语来推卸责任,从而导致“有组织地不负责任”。参见杨雪冬:“‘有组织地不负责任’与复合治理”,载《学习时报》2004年12月20日。