

学术顾问 / 王浦劬 李路路
沈 原 谢立中
主 编 / 张宗林

信访与社会矛盾

问题研究



【2015 年第 5 辑】（理论版）
北京市信访矛盾分析研究中心 编
Research on Letters and Calls
and Social Contradictions & Problems



中国民主法制出版社



信访与社会矛盾

问题研究

【2015年第5辑】（理论版）

北京市信访矛盾分析研究中心 编

Research on Letters and Calls
and Social Contradictions & Problems



中国民主法制出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

信访与社会矛盾问题研究. 2015 年. 第 5 辑 / 北京市
信访矛盾分析研究中心编. -- 北京 : 中国民主法制出版社,
2015.9

ISBN 978-7-5162-0729-1

I. ①信… II. ①北… III. ①信访工作 - 研究 - 中国
IV. ① D632.8

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 024526 号

图书出品人 / 刘海涛
出版统筹 / 赵卜慧
责任编辑 / 胡百涛
特邀编辑 / 吴锦鸣 王 凯

书名 / 信访与社会矛盾问题研究 · 2015 年 · 第 5 辑 (理论版)
作者 / 北京市信访矛盾分析研究中心 编

出版·发行 / 中国民主法制出版社
地址 / 北京市丰台区右安门外玉林里 7 号 (100069)
电话 / 010-63292534 63057714 (发行中心) 63055259 (总编室)
传真 / 010-63292534
Http: //www.npcpub.com
E-mail: mzfx@npcpub.com
经销 / 新华书店
开本 / 16 开 787 毫米 × 1092 毫米
印张 / 9.75
字数 / 127 千字
版本 / 2015 年 9 月第 1 版 2015 年 9 月第 1 次印刷
印刷 / 北京中印联印务有限公司

书号 / ISBN 978-7-5162-0729-1
定价 / 40.00 元
出版声明 / 版权所有, 侵权必究。

(如有缺页或倒装, 本社负责退换)

《信访与社会矛盾问题研究》

编辑出版委员会

学术顾问（按姓氏笔画排序）

王浦劬 北京大学政治发展与政府管理研究所所长、教授
李路路 中国人民大学国家社会发展研究院常务副院长、教授
沈 原 清华大学社会学系主任、教授
谢立中 北京大学社会学系主任、教授

主 编

张宗林 中共北京市委北京市人民政府信访办公室副主任

编委会成员（按姓氏笔画排序）

王长江	王玉梅	王传颂	王怀超	王浦劬	毛寿龙	邓正佳
左芷津	田 阡	闪淳昌	曲 星	朱维究	任 才	刘 林
刘 俊	孙贵芳	李 强	李连江	李君甫	李培林	李路路
何增科	沈 原	张 良	张 勤	张千帆	张宗林	陈小君
陈庆云	范丽珠	邝海杰	单光鼐	胡正荣	侯志光	洪大用
袁 岳	莫于川	党国英	唐 军	唐 钧	崔和平	董关鹏
喻国明	谢立中	魏 杰				

执行主编 郑广森 吴镛鸣 王 凯

责任编辑 郭晓燕

编 辑 李慧敏 施 桐 敖 曼

建设法治政府 推进信访法治化

党的十八届四中全会作出的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》将“深入推进依法行政，加快建设法治政府”作为全面推进依法治国的重大任务之一，凸显了用法治为国家治理保驾护航的决心，同时也明确了我国法治政府建设的目标，即“加快建设职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信的法治政府”。当前，法治政府建设的理论与实践问题已成为各界关注的焦点。信访是中国特色社会主义民主法治中一项重要的制度设置。作为一个直接调整国家与社会关系的战略性机制，我国信访制度在推进政府治理模式转变过程中发挥了重要的作用。新形势下，推动信访法治化，推动信访制度的发展完善，有利于推进政府依法行政，推动我国法治政府建设的深入发展。

本期将重点围绕“建设法治政府 推进信访法治化”这一主题展开，并特别邀请中国行政法学会副会长王周户教授，就法治政府建设、依法行政以及信访与法治政府建设等问题进行了深入阐述。王教授认为，建设法治政府是依法行政的“升级版”。法治政府建设就是要通过依法行政的全面深入推进，追求和实现包含了一系列复合型目标要素的新型政府，包括职能设定与配置的科学有限性、行政职能履行过程的公开透明和民主性、行政权力行使的公正性和公共服务职责履行的公平性等。王教授指出，信访在促进地方政府提高行政决策和制度建设质量、完善权力运行和服务职责履行机制、提高执法水平、减少错误和纠正违法乃至改进工作作风等方面都具有重要的作用，因而信访是能够积极推动地方政府法治建设的。就未来而言，要发挥好信访制度对政府法治的推动作用，必须按照四中全

会决定要求将信访制度纳入法治化轨道和法治政府建设之中。

推进信访法治化是一项系统工程，不仅需要从顶层设计角度重新审视信访制度的功能和定位，还需要审慎考量信访制度法治化的具体路径，不仅涉及法治思维、法治理念的培养，还涉及法律制度、法律规则的完善。为此，本刊信访观察栏目刊登了《关于推进信访法治化的一些思考》《遵循法治思维谋划信访工作》《信访法治化建设的趋向及路径》三篇文章，对法治思维、法治理念的培养、信访法治化的路径等问题进行了探讨。实践中，推进信访的法治化，亟须解决信访工作面临的一些热点、难点问题，如信访终结制度、信访责任规制等问题。对此，探索与思考栏目的《影响基层信访终结的因素及其消解》一文专门探讨了基层信访终结面临的挑战及解决途径。此外，社会调查与案例分析栏目的《单位体制的个体差异与信访维权研究——基于S市数据的实证研究》一文，运用量化分析的方法探讨信访主体的维权特性，为把握信访工作的特性提供了借鉴。

信访制度是我国国家治理体系的重要组成部分，推动信访法治化，不断发展完善信访制度，有利于我国社会治理的创新发展。本刊理论视野栏目的《社会治理视角下信访制度的社会功能》一文，以社会治理为视角，深入分析信访制度的社会功能，强调信访制度是社会主义民主治理中重要的政治制度。《新常态下信访法治化改革与社会治理创新》介绍了新常态下信访与社会治理的特点，并阐述了信访法治化与社会治理创新的逻辑关系。

本期还刊登了《新型城镇化进程中加强农村城镇规划与建设研究》《营造多元主体参与城市基层社会治理的格局》《全民医疗保险制度的可持续性分析与解决医患纠纷的建议》三篇文章，探讨了新型城镇化建设、城市基层社会治理、医患纠纷这些备受关注的热点问题，以飨读者。

本刊编辑部

2015年9月

目 录

CONTENTS

写在卷首

建设法治政府 推进信访法治化

专家访谈

信访与法治政府建设

——专访中国行政法学会副会长王周户教授 002

理论视野

社会治理视角下信访制度的社会功能 / 唐 军 朱立凡 012

新常态下信访法治化改革与社会治理创新 / 廖秀健 章晓阳 019

信访观察

关于推进信访法治化的一些思考 / 郭钦向 032

遵循法治思维谋划信访工作 / 赵和平 044

信访法治化建设的趋向及路径 / 夏 群 053

探索与思考

营造多元主体参与城市基层社会治理的格局 / 杨贵华 064

影响基层信访终结的因素及其消解 / 彭 涛 072

全民医疗保险制度的可持续性分析

与解决医患纠纷的建议 / 陆贞元 083

社会调查与案例分析

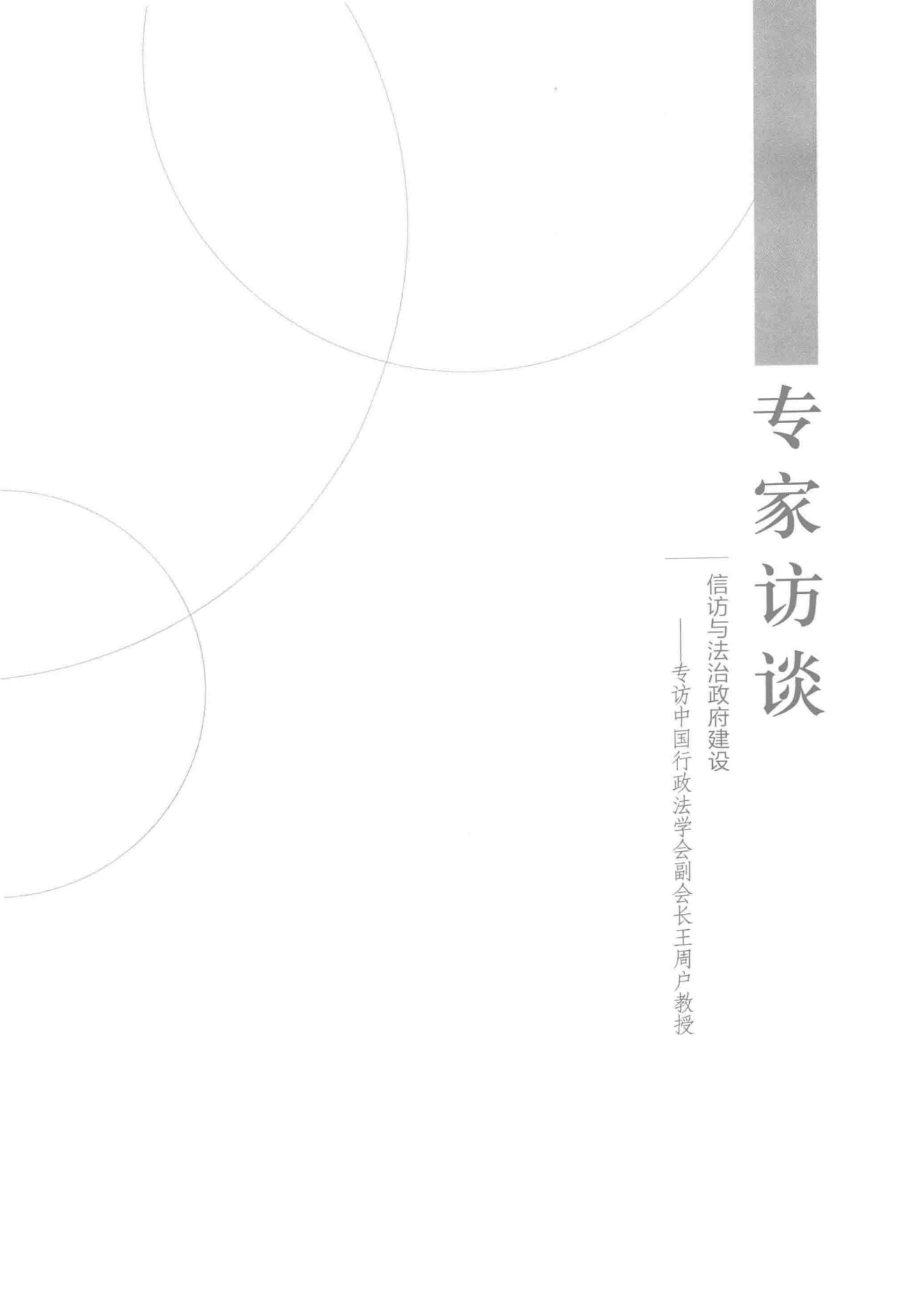
新型城镇化进程中加强农村城镇规划与建设研究 / 赖扬恩 096

单位体制的个体差异与信访维权研究

——基于 S 市数据的实证研究 / 秦 云 109

信息动态 123

观点摘登 127



专家访谈

信访与法治政府建设

——专访中国行政法学会副会长王周户教授

信访与法治政府建设

——专访中国行政法学会副会长王周户教授

受访人：王周户

统稿：王 凯 郭晓燕

王周户，西北政法大学行政法学院院长、教授，行政法专业博士生导师，兼任中国行政法学会副会长。主要从事行政法学、行政诉讼法学、国家赔偿法学、公众参与、信息公开、行政程序法及政府法治等领域的学术研究。主要著作有《行政法原理论》《“一国两制”法律问题研究》《行政法原理论》《当代中国行政法》《行政法基础论研究》《行政强制与行政程序研究》《公众参与的理论与实践》等。在《法律科学》《行政法学研究》《法商研究》等专业核心期刊上发表了论文数十篇。文章多次被《新华文摘》、《高等学校社会科学文摘》和《人大复印资料》等转载。



王周户教授

党的十八届四中全会将“深入推进依法行政，加快建设法治政府”作为全面推进依法治国的重大任务之一，这被看作是对政府行政行为的框范，凸显了我党用法治为改革保驾护航的决心。与此同时，党的十八届四中全会通过的决定为法治政府建设设定的目标用了24个字进行描述，具体而简洁——“职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚

信”。决定还结合当前中国实际，从彰显法律权威、重在推进实施的角度进一步要求“各级政府必须坚持在党的领导下、在法治轨道上开展工作”。这是建设社会主义法治国家和中国特色社会主义法治体系的基本要求，也是深入推进依法行政，加快建设法治政府的基本步骤。信访，作为中国共产党精心培育的联系群众的工作方法，具有补充民主、保障人权的特殊制度价值，也承载着丰富多元的制度功能，具有不可替代的地位。推进信访制度的法治化，是对信访制度固有特性的尊重，也是对信访制度现实挑战的理性反思。推进信访制度的法治化，不仅有利于我国构建法治政府、推进政府依法行政，还有利于我国在全球化进程中实现制度引领。本刊编辑部特别邀请西北政法大学行政法学院院长王周户教授，就法治政府建设、依法行政，以及信访与法治政府建设等问题进行深入阐释。

本刊：党的十八届四中全会为法治政府建设设定的目标用了24个字进行描述，具体而简洁——“职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信”，对此，您是怎么理解的？

王周户：从发展过程来看，我国依法行政经过了从以行政诉讼、行政复议、行政赔偿（国家赔偿）等法律制度为代表的建立救济法律制度和以行政监察、审计等法律制度为代表的监督法律制度，到后来以行政处罚、行政许可、行政强制、政府信息公开等法律制度为代表的建立规范行政权力的法律制度，再到提出深入推进依法行政、加快建设法治政府目标。可以说，从深入推进依法行政到提出建设法治政府，是在依法行政基础上向着更高的法治化目标的迈进。因为，就依法行政的含义及其要求而言，其重点是强调行政机关的权力来源要有法律规范依据，行政机关行使权力和实施行为要在法律规范内而不得违反法律规范，否则就要承担法律责任，核心是把握行政权力对法律规范的尊重和遵守，其权力行使要受法律规范的约束，在法律规范内进行活动和做出行为。而法治政府目标的确立和建设，是在依法行政要求的基础上，推动政府机关在其行政职能设立和履行上追求更好的效能化标准，也就是说，不仅仅只是让人们看到政府机关的



行为在法律规范内和对法律规范的遵守状态，而是要让人们感受到在社会生活和经济活动的诸多方面，都有来自政府机关所创造的、体现着公平公正的良好环境，及其带来的高效便民服务。

因此，法治政府建设就是要通过依法行政的全面深入推进追求和实现包含了一系列复合型目标要素的新型政府，包括职能设定与配置的科学有限性、行政职能履行过程的公开透明和民主性、行政权力行使的公正性和公共服务职责履行的公平性等。同时，法治政府目标的提出，也是推动依法行政从符合法律规范状态走向符合法律制度本意和法治精神的实质法治状态，充分实现我们“为什么要政府”和我们到底“要一个什么样的政府”的理念和追求。可以说，建设法治政府是依法行政的“升级版”。正因为如此，十八届四中全会决定提出，通过“创新执法体制，完善执法程序，推进综合执法，严格执法责任，建立权责统一、权威高效的依法行政体制，加快建设职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信的法治政府”。

本刊：针对十八届四中全会提出的要求，您认为，当前我国法治政府建设过程中主要存在什么问题？面临怎样的挑战？

王周户：尽管经过几十年的法治建设，我国在依法行政方面取得了非常大的进步和成绩，但距离完全符合依法行政要求并建成法治政府的目标还有一定差距。目前来看，我认为，法治政府建设需要重点解决好以下几点：首先，要彻底实现政府职能转变。党的十六大报告明确提出国家的政府职能为“经济调节、市场监管、社会管理、公共服务”，要求理顺政府与经济、政府与社会两大关系。然而，多年来，一些政府机关对政府职能转变依然停留在口号上，并没有结合本级政府和本部门的实际工作作出具体分解和实践落实。正因为如此，本届政府才提出以简政放权、加快行政审批改革为“抓手”进一步推动政府职能转变，而党的十八届四中全会决定也提出制定明确不同层级政府事权法律制度的要求。因为法律是对政府职能转变进行保障和规范，是对政府职能转变要求的反映，“法无授权不可

为，法定职责必须为”正是政府职能的法律要求。

其次，各级政府机关的负责人要真正树立法治观念，形成在决策以及领导行政工作过程中应有的法治思维与法治方式。在实际工作中，许多行政机关负责人将依法行政狭隘地理解为主要是具体业务执法的事情，是具体执法部门和执法人员的事情，因而负责人尤其是主要负责人很少进行法律知识的学习，更难树立起应有的法治观念、法治意识以及法治思维与法治方式。然而，针对行政管理的性质及其特点，宪法以及相关组织法规定，各级政府机关实行行政首长负责制。试想在一个缺乏法治观念以及法治思维与法治方式的领导体制及其运行机制下，如何能够真正实现建设法治政府的目标？

再次，就是公平公正严格执法。政府执法，实际上就是依照法律规定实现经济和社会领域的治理，而治理的目的和目标就是推动和构建一个既充满活力和朝气而又井然有序的经济及社会秩序。如果政府选择性地执法或者滥用裁量权，就很难树立起法律制度和法律规范的尊严和权威，也无法使社会信奉法律制度，进而也就没有了通过制定法律制度所要追求和实现的秩序了。

本刊：地方法治政府的建设是当前法治政府建设的重要内容。您认为我国地方法治政府建设的要义是什么？

王周户：我国绝大多数法律制度是要依靠地方政府及其所属工作部门予以具体执行和实施的，而且经济、社会领域的许多政府职能事项也主要是通过地方政府具体承担的，因而国家行政活动的主要“窗口”和“平台”也主要通过地方政府来体现，地方政府的法治建设当然就成为法治政府建设的重头戏。从地方政府法治建设角度来看，我觉得应当有以下几个要义需要把握好：

首先，地方政府要处理好国家法律制度在地方的贯彻实施与地方发展中的自主权问题。中国特色社会主义法律体系已基本形成，而该法律体系涵盖了我国经济社会发展的各个方面和领域，地方政府只有全面保障宪法



和国家法律制度的执行和实施,才能确保在国家治理过程中全面实现经济、社会、文化、资源环境、公共安全等各方面的结构性和系统性的协调发展,也才能在发展中把握和处理好在实现公共利益、保护公民权益以及各类其他社会主体利益之间的关系。比如,我国人口众多,但资源有限,就要严格执行国家土地管理法律制度规定,处理好永久性基本耕地保护与建设用地之间的关系,否则,地方只是考虑自己的局部利益和眼前发展,对土地法律制度的贯彻执行“打折扣”,就会危及十几亿人的基本吃粮问题,最终演变成一个社会性甚至政治性的问题。当然,地方政府在保证宪法、法律得到执行和实施的基础上,可以按照宪法及法律的授权,在经济发展模式、社会治理、公共服务等方面,根据地方各自的优势和不足,发挥地方积极性和主动性,进行自主创新和发展。

其次,地方政府要按照十八届四中全会决定的精神和要求,依法行使好地方行政决策权。一方面,凡是决策尤其是重大决策事项,都具有很强的社会公共利益性、一定地区或者领域的统领性以及未来导向性;另一方面,各级地方政府的重大决策事项一般都会直接涉及许多市场和社会主体的利益格局及其行为方式,有可能引发市场或者社会秩序的动荡。因此,地方政府在决策过程中,必须遵循公众参与、专家论证、风险评估等外部程序规则和合法性审查、集体讨论等内部程序规则及其运行机制,既要防止按照决策者个人主观愿望和想法进行决策而导致决策程序规则“走过场”,也要防止决策者怕承担责任或者不履行职责而将一切决策内容简单推给“专家”“公众”意见所导致放弃决策“决断权”的懒政现象,这就要贯彻好决策“终身责任追究制度及责任倒查机制”。

再次,地方政府必须要从不正确的“政绩观”以及“一届政府一届蓝图”的思维模式中转变过来,处理好眼前事项与长远发展之间的关系,充分意识到政府的主要职责是通过依法行政和行政执法,以法律制度为依据“有所为有所不为”,打造有利于充分调动市场主体和社会主体积极性、创造性等潜能的公平公正的秩序平台和法治环境,从而引导市场和社会循着法律制度以及政府执法行为所确立的引领方向发展。因此,每届政府都应

当在法治思维和法治方式之下，保持发展思路和发展方向的延续性和承继性。再就是，诚实守信、高效便民的法治政府及其相关法律制度规定，使得地方政府在直接面对公民、法人和其他组织进行行政执法和实施行政管理过程中，更加需要注重转变“权力本位”和“官本位”观念下的工作方法和工作作风，而这一切都取决于其对行政相对人的态度。一方面，地方政府要克服“只对上而不对下”现象，避免在执法上注重应对上面监督检查的“对策性”游戏，不注重执法的法律社会效果；另一方面，地方政府应当树立遵守法律程序意识，真诚认真对待程序要求，避免将法律程序视为一种外在形式上的“包装”和“过场”，因为按照程序办事的过程实际上就是各方之间信息交流和意见沟通的过程，也是取得充分了解和信任的过程，也是群众工作方法的法律化、制度化的反映和体现。

本刊：在当前全面推进依法治国的背景下，信访在我国法治政府建设过程中应发挥什么样的作用？

王周户：当前，我们正在全面推进依法治国，建设法治国家，但从全面深化改革、加快政府职能转变到进一步完善社会主义市场经济、加强和推动社会治理等方面来看，我国社会还处于转型期。在此背景下，一方面，不断涌现出各种利益诉求和社会意见的表达，甚至可能引发一些社会矛盾；另一方面，尽管我们有关听取社会诉求和意见表达的政治理念及其基础、社会态度及制度性原则是明确的、清楚的，但在有效表达和听取诉求尤其是对诉求进行有效反馈的具体制度环节及其运行机制方面还是不完善的。为此，首先要推动和发挥信访制度在集中反映各种社会诉求和意见建议方面的重要渠道作用。众所周知，信访制度不仅是一种中国特色的诉求表达和意见建议制度，而且自其建立之初就承载和体现着敞开大门、不拘形式听取民意的政治民主制度，充分彰显着新中国政权的人民性。任何法律制度的建立和完善都应当更加有效地保障和保护人民群众行使表达诉求，反映意愿以及对各级国家机关及其工作人员提出意见和建议的权利，而不是限制或剥夺这种权利。至少在还没形成完整的不同类型的诉求和意



见表达制度体系，且相互之间能够有效衔接配套机制情况下，无论从有利于保障实现社会民众的宪法和法律权利，还是从有利于推动政府法治化建设进程来看，都应当发挥好信访制度在这方面的作用。其次，推动和发挥信访制度在实现行使诉求表达和提出意见建议权利方面的有序化作用。法治国家和法治社会的核心要素之一就是秩序，任何权利和自由的行使也都应当是依照法定程序来进行，否则就可能形成权利的滥用和极端自由主义。在没有明确制度保障或者在现行制度及其机制不完善的情形下，通过信访制度可以使民众的表达权利进入一个循章有序的表达渠道和机制，避免民众采取其他过激或者无序表达方式。再次，发挥好信访制度在推动合法正当诉求和意见建议的采纳并进而促进有关政府机关及其工作部门提高行政决策和制度建设质量、完善权力运行和服务职责履行机制、提高执法水平、减少错误和纠正违法乃至改进工作作风等方面的作用。对于透过信访制度反映出来的各种合法正当性问题，可以通过信访机制将之发送给有关政府机关及其部门，从而起到相应的督促、监督作用，这也符合十八届四中全会决定提出的“加强对政府内部权力的制约，是强化对行政权力制约的重点”的精神。

本刊：您如何理解信访与地方法治政府建设的关系？

王周户：正如上面谈到的，信访是能够积极推动地方政府法治建设的。具体而言，首先，通过信访制度反映上来的许多具体案件和执法事例，有利于督促地方政府纠正行政执法中的执法不严、执法不公以及滥用裁量权力、失职渎职等现象。其次，通过信访制度反映出来的许多诉求或者意见、建议，可以促进地方政府审查和检视行政决策和制度建设方面存在的问题，既包括实体方面是否科学、公平公正等质量问题，也包括程序方面听取公众意见、专家论证意见等问题，因为这些既涉及行政决策及其制度建设的可行性和客观效果，也涉及社会的理解、响应、配合和支持力度。再次，就是通过信访制度推动地方政府法治建设整体水平的提高和法治环境的改善。由于信访制度的开放性和包容性，通过信访渠道所反映的问题具有多

面性和综合性，这恰恰能够从整体上反映地方政府从具体工作的各个方面及环节到法治观念、法治意识、法治思维与法治方式乃至法治水平、法治环境的整体状态，更有利于地方政府全面推进法治政府建设。

当然，要发挥好信访制度对地方政府法治建设的推动作用，必须按照十八届四中全会决定要求，将信访制度纳入法治化轨道和法治政府建设之中。一方面，信访制度的法治化，基础性的问题就是要定位和处理好信访制度的性质和功能地位。无论从信访制度形成之初看，还是从现行的《信访条例》规定来看，信访制度属于一种诉求表达和反映意见建议的民主监督制度，而非一种权利救济和法律争议解决制度。同时，由于法律争议解决和权利救济制度有着特定、严格、复杂的制度和程序机制设计、裁断权力及行为方式等，而且我国已经形成了包括诉讼、仲裁等方式的解决法律争议的系列法律制度体系，因此信访制度法治化应当以实现民众诉求表达、公众参与和民主监督功能为发展方向。另一方面，要将信访制度作为法治政府建设的组成部分，纳入民主监督、社会监督与行政监督于一体的制度建设之中。

本刊：十分感谢您在百忙之中与本刊读者分享您的见解。