

信访与社会矛盾

问题研究



【2015年第3辑】（学术版）

北京市信访矛盾分析研究中心 编
Research on Letters and Calls
and Social Contradictions & Problems

学术顾问 / 王浦劬 李路路
沈 原 谢立中
主 编 / 张宗林



中国民主法制出版社



信访与社会矛盾

问题研究

【2015年第3辑】（学术版）

北京市信访矛盾分析研究中心 编

Research on Letters and Calls
and Social Contradictions & Problems

图书在版编目 (CIP) 数据

信访与社会矛盾问题研究. 2015 年. 第 3 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, 2015.5

ISBN 978-7-5162-0727-7

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

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 024525 号

图书出品人 / 刘海涛
出版统筹 / 赵卜慧
责任编辑 / 张霞
特邀编辑 / 吴镐鸣 王凯

书名 / 信访与社会矛盾问题研究·2015 年·第 3 辑 (学术版)
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.npepub.com
E-mail: mzfz@npepub.com
经销 / 新华书店
开本 / 16 开 787 毫米 × 1092 毫米
印张 / 11.25
字数 / 147 千字
版本 / 2015 年 5 月第 1 版 2015 年 5 月第 1 次印刷
印刷 / 北京中印联印务有限公司

书号 / 978-7-5162-0727-7
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	邛海杰	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

英文编辑 杨 慧

加强信访理论研究 推动信访法治化

党的十八大报告通篇贯穿“全面推进依法治国”的法治新思维，是我国法治建设的重要里程碑。十八大报告明确指出，要“完善信访制度”。十八届四中全会通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》（以下简称《决定》），提出了“全面推进依法治国”建设的总目标，明确要求“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”。在新的历史时期，深入开展信访法治化研究，从顶层设计角度重新审视信访制度的功能和定位，创新信访制度的组织体制和运行机制，推动信访制度的法治化、规范化，进而重塑我国以法律为主的社会矛盾纠纷解决制度与机制体系，已经成为一个重要的理论与实践课题。

本期重点围绕“加强信访理论研究 推动信访法治化”这一主题展开，探索法治中国的背景下，如何发展和完善信访制度，推进信访法治化，进而推动国家治理体系和治理能力现代化建设的创新发展等一系列问题。

党的十八届三中、四中全会都明确指出，推进国家治理体系和治理能力现代化。国家治理体系和治理能力现代化的本质就是将科学、民主、法治的精神，以及由此形成的公共理性，贯彻到国家治理体系和治理能力建设当中。当前，治理的基本主题之一就是现有的治理体系如何应对社会快速变迁产生的社会矛盾和问题。为此，本刊对北京大学政府管理学院的李景鹏教授进行了一次专访，形成了“专家访谈”专栏《转型时期社会矛盾的治理》一文。李教授分析了转型时期我国社会矛盾呈现的特点和趋势，并就如何运用法治的方式来治理当前的

社会矛盾，如何推进信访制度的发展完善，从而推动信访与社会矛盾的有效治理等一系列问题分享了他的见解。

信访法治化，是实现党执政理念的重要路径。“探索与思考”专栏《从党的执政理念看信访法治化的必要性》一文，分析了信访面临的主要问题和困境，阐述了群众路线是中国共产党的生命线，是党一贯坚持的执政理念。依法治国基本方略的提出，赋予了群众路线以新的生命力和工作方式。群众路线与依法治国基本方略的有机结合，推进群众路线法治化是新时期党的建设和国家工作共同面临的重要课题。信访工作是群众路线的重要组成部分，信访法治化是推进群众路线法治化的现实途径。

在信访法治化的进程中，需要加强信访的理论研究，特别是需要重视信访的基础理论研究，并用先进的法治思想、法治理念、法治手段指导、规范信访工作。“理论视野”专栏《依法行政是法治社会的根基》一文结合党的十八届四中全会“全面推进依法治国，要坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设”的最新精神指出，法治社会最本质的特征是人人懂得用法律约束自己。依法行政可以实现对国家权力的规范，可以不断弘扬和实践良法的基本价值，并且内含行政机关主动作为的要求。因此，依法行政是法治社会建立的重要保障，是法治社会成熟的重要标志和发展的重要基石。“信访观察”专栏《信访制度改革研究之述评》《信访制度存在正当性研究之述评》《信访制度功能研究之述评》三篇文章，以综述的形式梳理了信访制度的改革方向、存在正当性、权利属性、制度功能定位等基础理论问题，并得出相应结论。在社会急速转型和国家治理应对之中，信访拥有现实的存在空间。如何通过法治实现信访的善治，无疑是摆在理论界和实务界面前的重要课题。

中国特色社会主义信访制度是国家治理和社会治理体系现代化不可或缺的重要一环，“理论视野”另一篇文章《国家治理体系下的中

国信访法治化》呼应了十八届四中全会提出的“构建对维护群众利益具有重大作用的制度体系……把信访纳入法治化轨道”精神。该文指出，在法治成为治国理政基本方略的大背景下，推进中国信访法治化不仅非常必要，而且刻不容缓。“探索与思考”专栏《信访治理法治化与依法治国》一文，则从治理理念出发，展开对信访治理的探讨，认为要应对传统信访所面临的挑战，需运用法治思维和法治方式进行信访治理，实现信访的法治化转型。

随着全面深化改革的逐步推进，信访纳入法治化轨道的进程也开始提速，作为信访法治化核心环节的《信访法》立法也被提上日程。为回应我国信访立法的现实需求，《我国信访立法的核心问题与基本原理之思考》一文在制度设计的基本原理方面和宏观设计思想方面进行了探索。该文的独创之处在于总结出信访立法的基本原理，回答制度设计的要点，并将基本原理融入制度设计当中。

为拓宽本期学术版的视野，本刊特设了“开卷有益”和“他山之石”两个栏目。其中，北京大学温学鹏博士就研究中心出版的《中国信访：新视角 新思维 新理念》一书撰写了《中国信访的范式转变》一文，指出该书捕捉到中国信访范式转变的契机，前瞻性地对中国信访未来发展的理论前提、框架和推理结构进行重整和构建，具有重要的理论价值和现实意义。由法国巴黎高等社会科学学院刘文玲博士翻译的《人民权益保护官：改革的假象》一文对法国宪法改革前后法国调解员制度和人民权益保护官制度的历史沿袭性进行了分析，并与其他国家的类似制度进行了对比，阐释了法国宪法改革后人民权益保护官的制度特性。法国人民权益保护官制度的法治化进程为我国信访制度提供了借鉴。

目 录

CONTENTS

写在卷首

加强信访理论研究 推动信访法治化

专家访谈

转型时期社会矛盾的治理 002
——专访北京大学政府管理学院李景鹏教授

理论视野

依法行政是法治社会的根基
/ 张宗林 张建明 张丽荣 郭 雪 刘 雯 016
国家治理体系下的中国信访法治化 / 翟校义 郭一斐 030

信访观察

信访制度改革研究之述评 / 章志远 052
信访制度存在正当性研究之述评 / 黄 娟 063
信访制度功能研究之述评 / 张 兵 080

探索与思考

从党的执政理念看信访法治化的必要性 / 孙兰英 李孟国 098
信访治理法治化与依法治国 / 朱 涛 109

我国信访立法的核心问题与基本原理之思考 / 田文利 夏丽玲 124

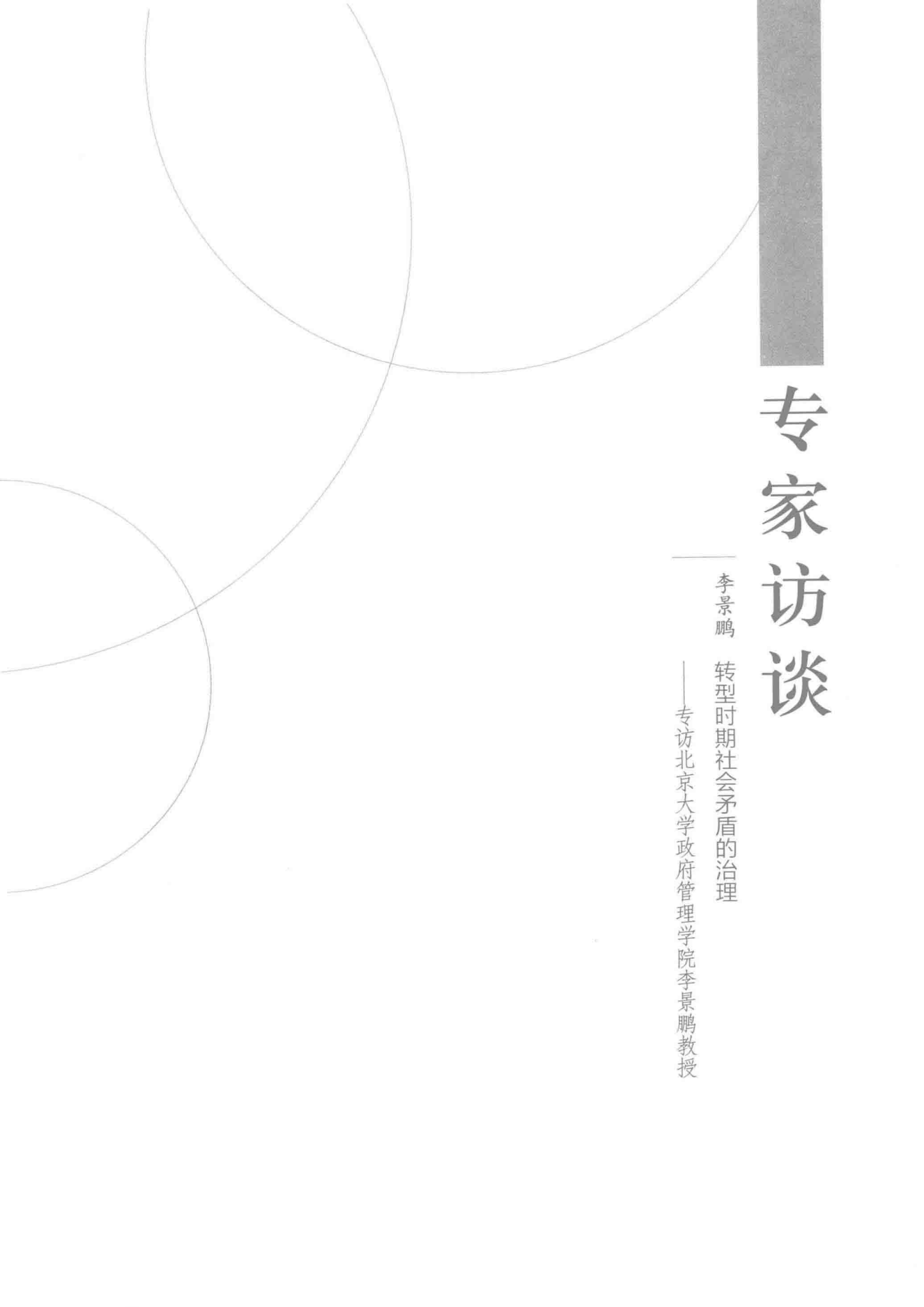
开卷有益

中国信访的范式转变 / 温学鹏 138

——评《中国信访：新视角 新思维 新理念》

他山之石

人民权益保护官：改革的假象 / [法] 莉达·布斯塔 刘文玲 译 148



专家访谈

李景鹏

转型时期社会矛盾的治理

——专访北京大学政府管理学院李景鹏教授

转型时期社会矛盾的治理

——专访北京大学政府管理学院李景鹏教授

受访人：李景鹏教授

统稿：王凯 郭晓燕

李景鹏，1932年生，1956年毕业于中国人民大学马列主义研究班。1957年调入北京大学，先后从事中共党史、政治经济学、哲学、科学社会主义的教学与研究。1980年至今，从事政治学和中国政治的教学和研究。现为北京大学政府管理学院教授，北京大学政治发展与政府管理研究所副所长，北京大学公民社会研究中心创制主任。

主要著作有《权力政治学》《挑战、回应与变革：当代中国问题的政治学思考》《中国政治发展的理论研究纲要》《中国转型期问题的政治学思考——李景鹏文集》《政治管理学概论》等，发表学术论文几十篇。



李景鹏教授

改革开放以来，中国取得了举世瞩目的成就，综合国力大大增强，人民生活水平不断提高。伴随改革的深入，中国也进入快速转型时期。中国的转型期具有特殊性，不仅将市场化、工业化和城市化压缩于同一历史时期，还需要面对全球化的浪潮，这就引发了经济、社会领域的深刻变化，

社会结构失衡、利益分化加剧、社会阶层分化，各类社会矛盾集中凸显。转型时期，社会矛盾的预防和化解已经成为一个亟待解决的理论与实践问题。党的十八届三中、四中全会都明确指出，推进国家治理体系和治理能力现代化。当前，治理的基本主题之一就是现有的治理体系如何应对社会快速变迁产生的社会矛盾和问题。针对“转型时期社会矛盾的治理”问题，本刊对北京大学政府管理学院的李景鹏教授进行了一次专访，李教授就此话题谈了他的见解。

本刊：转型时期，我国经济和社会领域都发生了很多深刻的变化。在此背景下，我国社会矛盾呈多发趋势。您认为，转型时期我国的社会矛盾整体呈现出哪些特点和趋势？

李景鹏：中国转型期的社会矛盾是随中国社会利益结构的变化而变化的。中国的社会利益结构的变化在改革开放以后经历了不同阶段的变化，每一次变化都对社会产生巨大的冲击。

由于社会利益竞争的结果，使得不同的利益群体之间不断地产生分化，并使这种分化逐渐固定化，这样便使不同利益群体之间的利益差异通过积累而逐渐转化为利益的矛盾和对立。特别是那些有着直接利害关系的群体之间利益的矛盾和对立更是在不断地加深，所有这些便使社会利益冲突有越来越尖锐之势。但是，目前中国的社会利益冲突并不主要表现为各个群体之间的直接冲突，而是表现为利益受损的社会群体与政府之间的矛盾和冲突。所以，中国当前所产生的社会矛盾和冲突，主要集中在利益受到损害的人们维护他们合法权益的行为上。中国的老百姓对于苦难是最能忍耐的。今天，他们有了“利益意识”，在利益受损时奋起而维护自身的基本利益。作为人民的政府，面对群众的抗议，应该和群众站在一起去处理那些损害他们利益的事情。所以，中国社会矛盾发展的趋势就取决于政府对这些事件的态度：只要政府能够积极地、及时地解决问题，消除那些损害群众利益的政策和行为，合理地补偿群众的利益损失，则所谓的群体事件必然越来越少，社会生活越来越和谐。



本刊：针对当前我国社会矛盾的新形势，十八届三中全会要求“运用法治思维和法治方式化解社会矛盾”，十八届四中全会进一步提出“强化法律在维护群众权益、化解社会矛盾中的权威地位”。那么，应如何运用法治的方式来治理当前的社会矛盾，请谈谈您的看法。

李景鹏：法治有两个含义，一个是按照法律程序和政治规则来约束政府的权力，另一个是按照法律程序和社会规范来约束公民的行为。所谓用法治的方式治理社会矛盾，主要就是约束政府的权力，使政府不能非法侵害群众利益，特别是要打击个别官员的腐败行为。另一方面是政府运用法律的手段，通过第二次分配来调节贫富差距，同时为弱势人群创造更多的机会。

约束政府权力是一个“老大难”的问题，需要通过外力才能做到。这就是所谓“以权力制约权力”，这就要找到这样一种“外力”。所以，如果我们不是把法治仅仅停留在口头上，而是要认真去做的话，那么，我们就要把精力用在寻找和创造这样一种“外力”上。只有当我们真正地找到和创造出这样一种“外力”，我们才能真正地把权力关进“笼子”里，那时，“用法治来治理社会矛盾”才能真正落到实处。所以“用法治来治理社会矛盾”对我们来说，还有很长的路要走。

本刊：信访是反映社会矛盾的窗口。转型时期，信访成为各类社会矛盾的聚集地，这也使信访制度承受了前所未有的压力。就未来而言，应如何推进信访制度的发展完善，从而推动信访与社会矛盾的有效治理，请您谈谈您的想法。

李景鹏：信访制度是在中国法制不健全的历史条件下产生的。今天，在法律维权的渠道仍然不够通畅且诉讼成本过高的情况下，信访制度在一个相当长的时期内仍然有它存在的必要性。它不仅是政府了解社会矛盾的重要的窗口，而且也确实能帮助利益受损的人们解决一定的问题。信访制度的作用主要表现在四个方面：一是倾听，二是上达，三是督办，四是调节。因此，要想完善信访制度，就是要在這四个方面下功夫。“倾听”需要设身处地、换位思考，站在利益受损的人们的立场上来理解他们、同情他们，这样

才能准确地将他们的问题反映上去。“上达”首先要将人们反映的问题认真地搞清楚，找出问题的关键点，然后负责地将他们的问题恰当地反映给有关部门。“督办”是要不断地催促有关部门抓紧办理，并将办理的情况及时地反馈给投诉者。“调节”就是对人们诉求中的不合理的要求给予耐心的解释，缓解他们的极端心理状态，使他们尽可能实事求是地对待自己所反映的问题。把这几件事做好了，就可以大大地缓解社会矛盾，为社会的和谐作出贡献。要做好上面几方面的工作，不仅需要信访工作人员的努力，而且还需要完善信访各个环节的制度，制定一些行之有效的规则并严格遵守之。

本刊：从信访窗口看，当前越来越多的社会矛盾与公共政策制定、执行和协调密切相关。您认为当前我国公共政策制定、执行过程中还存在哪些问题，应采取什么措施，从而推动社会矛盾的预防化解？

李景鹏：当前我国社会矛盾主要集中体现在利益受损的人们的维权行为上。造成他们利益受损的原因从表面上看似乎是极个别政府行为造成的，但深层次的原因则是政府的公共政策出了问题。总的来说，就是因为有些政府的政策缺乏公共性。

政府政策的公共性其本质是政府自身的公共性问题。政府的公共性是一个比较复杂的概念，首先它表现在其合法性上。这就意味着管理的权力是由公众委托的权力，因而是受公众制约的权力。其次，政府的公共性表现在其所管理的对象是公共事物，也就是和每个公民的利益密切相关的事物，而不是仅仅与某个特殊阶层的利益相关的事物。第三，政府的公共性表现在政府的公共决策过程应该是公民与政府之间的互动的过程。第四，政府的公共性表现在政府管理的内容应该主要体现为政府对公民的服务。第五，政府的公共性表现在面对政府，每个公民都有平等的参与权利。然而政府的公共性是通过政府的政策表现出来的。因此，我们这里所说的政府的公共性主要是指政府的政策为公众服务的程度，或者说是政府的政策符合公众利益的程度。可是，什么是公众利益呢？过去我们往往把公众利益抽象化。其实，现实的公众利益是很具体的，它实际上是社会上每个人



利益的相加和综合，是用调查的方法完全能够了解到的，也是政府通过一定的途径完全能够掌握的。

那么是否政府的政策会自然而然地符合公众的利益呢？实际上，在现实生活中有许多因素在制约着政府的公共性，使之不能很好地体现。那么，究竟是一些什么样的因素在制约着政府的公共性呢？为此我们必须首先考察一下政府行政行为的动力问题。

政府的政策是靠其各个职能部门或单位来贯彻的，因此政府的公共性也是靠这些部门或单位的行政行为来保证的。一切都取决于政府行政行为的动力。那么政府行政行为的动力来源有哪些呢？一般地说有如下几个方面：第一是来自对上级的责任；第二是来自行政伦理；第三是来自人民及其代表机关的监督；第四是来自法律和制度的规范与惩罚；第五是来自传统文化的影响；第六是来自意识形态；第七是来自部门或单位的特殊利益即小团体利益。

行政系统是科层组织，上下级之间有着严格的责任与义务关系，也就是命令与服从、庇护与从属的关系。下级的工作基本上都是在上级的直接指挥之下进行的。而对下级工作的评价，从而下级的迁升，都取决于上级。在这种关系中，上级的意图便转化为下级的责任。而为了实现对上级的责任便可以成为下级工作的动力。这种动力对于下级政府的公共性来说，既可能是正面的又可能是负面的。当来自上级的意图具有明确的公共性并对这种公共性有着明确的检查指标和严格的检查程序的时候，下级的行政行为便有可能促进政策的公共性。当上级的意图没有明确的公共性，或者虽有明确的公共性但却缺乏明确的检查指标和严格的检查程序的时候，下级的行政行为便有可能破坏政策的公共性。例如所谓的“政绩工程”就是如此。这些政绩工程往往是完全为了应付上级的，既劳民伤财又没有社会效益。同时，科层制结构本身又使得各部门之间分工明确而相互沟通则较少，不透明性较强，加之其评价系统又具有封闭性，这些也容易使行政权力异化。

来自行政伦理的动力是行政权力自律的源泉。一个好的政府应该是一个具有良好行政伦理传统的、自律性很强的权力体系。这样的权力体系能使

其政策很好地体现公共性。为了培养这种来自行政伦理的动力，首先需要正确的行政文化的支撑。这种正确的行政文化是建立明确的为公民服务的观念。为每一个公民服务便体现着政府的公共性。其次，还需要建立自律机制。这种机制能使自律的行为与每个行为者的利益和整个部门或单位的荣誉联系起来。从而对坚持行政道德的人起激励的作用，而对违反行政道德的人形成巨大的压力。最后，是要加强公务员自身的道德修养，使得一些做人和做事的基本原则在他们的头脑中深深地扎下根来，形成牢固的道德堤防，以避免各种“一念之差”把他们引向错误的道路。

来自人民及其代表机关的监督也可以成为保持政府公共性的动力，这涉及行政权力的他律问题。行政权力的他律可以有许多方面，而人民及其代表机关的监督是他律的各种因素中最重要、最有力的。根据人民主权原则，各级政府的权力是由各级人民的代表机关授予的。因此，行政权力必须直接向人民代表机关负责。而各级人民代表机关的主要任务就是确定各级政府政策的公共性内容，并监督这种公共性的实现。这样一种基本关系就决定了各级政府工作的方向和动力。由于目前人民代表机关的作用还有待加强，还缺乏一个法治的环境，政府与市场的关系还处于不断调整的时期等原因，使得和人民代表机关相比，行政权力过强，其自由裁量权也过大。这就使各级政府来自人民代表机关监督的动力受到限制。

来自法律和制度的规范与惩罚也可以成为各级政府保持公共性的动力。从行政体系的内部来说，这就是指一个完善的公务员制度。从行政体系的外部来说就是一系列法律，包括行政法、公务员法、行政诉讼法、刑法，等等。前者主要起规范作用，后者主要起惩罚作用。公务员制度的规范作用有助于建立行政权力自律的机制。而各种法律对于行政机构和公务员的约束作用也是各级政府行政行为的公共性的有力保证。目前，公务员制度和与行政权力相关的法律还不是很完善，其内部的规范力和外部的约束力都还较弱，在充当各级政府公共性的动力方面还不理想。

来自传统文化的影响也可以在某种程度上对各级政府的公共性起一定的作用。这主要是指传统文化中的民本思想。这种思想强调爱护老百姓对



于维护统治的重要性。所谓：民犹水也，可以载舟，亦可覆舟。因此，当官犹如民之父母，应当为民做主。所谓为官一任，造福一方。更有戏词云：当官不为民做主，不如回家卖红薯。这些思想对各级基层官员往往也能有一定的影响，使他们在做事的时候，不得不多少考虑一下是否对得起老百姓，也就是公共性的问题。当然，这种动力还比较有限。

来自意识形态方面的影响往往也能对各级政府坚持公共性起一定的作用，特别是在过去的年代，意识形态的作用还是相当大的。这种意识形态的作用主要并不表现在阶级斗争等方面，而是主要表现在诸如为工农兵服务、代表人民群众长远的根本的利益、群众路线等理念方面。这些理念对一些政府领导者和公务员在一定时期确实起过一些作用。但是，随着改革开放以后意识形态的逐渐淡化，意识形态在保证政府政策公共性方面的作用便式微了。

来自政府各个部门或单位的特殊利益即小团体利益也是目前各级政府的行政行为的动力之一，然而这种动力并不是实现、保持政府公共性的动力，相反却是排斥、反对、远离政府公共性的动力。这是一种负面动力。由于政府部门或单位的特殊利益即小团体利益，扭曲了政府的公共性，因此更容易引起人们的重视。这种情况尤以基层政府为甚。

面对部门利益的巨大消极作用，应该怎么办呢？抑制它的根本性因素来自人民的自下而上的制约力量，也就是来自民主的发展。当然，除此以外也还可以从其他方面采取一些措施，例如：（1）在不妨碍基层政府正常发挥功能的前提下，最大限度地削减其微观管理的权力，从而减少其设租的机会；（2）在不会造成部门或单位之间扯皮的前提下，加强对各个部门或单位之间的职能和权力的制约；（3）进一步完善公务员制度，进行行政伦理的建设；（4）加强上级对下级政策公共性的检查和监督；（5）在现有的条件下尽可能加强各级人民代表机关对同级政府公共性的监督；（6）改革税收制度，将那些“巨富”部门或单位的超额收入用税收的方式纳入国库，同时在利益上给予一定的补偿；（7）切实地实行公务员收入的公开制度和部门或单位领导人离任的审计制度；（8）采取一些有效的形式实行人民群众对各个部门或