



云南大学法学院·明法文库

想象、现实与出路： 纠纷解决视野下的行政信访

刘国乾 著

会泽百家 至公天下

法律出版社
LAW PRESS · CHINA

院·明法文库

想象、现实与出路： 纠纷解决视野下的行政信访

刘国乾 著

法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目 (CIP) 数据

想象、现实与出路:纠纷解决视野下的行政信访 /
刘国乾著. —北京:法律出版社,2015. 12
(云南大学法学院文丛·明法文库)
ISBN 978 - 7 - 5118 - 8640 - 8

I. ①想… II. ①刘… III. ①行政管理—信访工作—
法规—研究—中国 IV. ①D922. 182. 14

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 254014 号

想象、现实与出路:纠纷解决视野下的行政信访

刘国乾 著

责任编辑 高 山 汤子君
装帧设计 李 瞻

© 法律出版社·中国

开本 A5

印张 10.75 字数 253 千

版本 2015 年 10 月第 1 版

印次 2015 年 10 月第 1 次印刷

出版 法律出版社

编辑统筹 学术·对外出版分社

总发行 中国法律图书有限公司

经销 新华书店

责任校对 晁明慧

责任印制 陶 松

印刷 三河市龙大印装有限公司

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

西安分公司/029-85388843

重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636

北京分公司/010-62534456

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 8640 - 8

定价:45.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

目 录

第一章 导论 001

第一节 选题之缘起 001

一、信访作为一种非正式纠纷处理途径 002

二、信访解决纠纷渠道被过分倚重 009

三、信访解决纠纷存在较大缺陷 013

第二节 文献综述与本书研究的内容 014

一、研究成果综述 014

二、本书研究的主要问题 026

第三节 本书的主要理论和分析框架 028

一、私人纠纷解决过程及模式 029

二、行政纠纷解决过程及模式 048

第四节 本书的研究方法、思路和结构 070

一、本书的主要研究方法 070

二、研究思路 073

三、大致结构和主要观点 076

第二章 信访管辖的事项 079

第一节 信访的管辖范围:表达与实践 079

一、《信访条例》确定的信访“管辖”范围:制度表达 079

二、信访成为纠纷的“收容场”:实践表现 086

三、信访与正式法律救济管辖之间的关系 093

第二节 信访事项与涉及的纠纷：基于实证资料的分析 096

一、纠纷认定理论 096

二、信访机构受理的信访事项：有限列举 100

三、以上信访事项可能涉及的纠纷 102

第三节 信访管辖与正式法律救济管辖之间的关系 125

一、相关理论：可获得正式法律救济的判断标准 125

二、涌入信访的纠纷可否获得正式法律救济之分析 133

第三章 《信访条例》预设的处理纠纷模式 145

第一节 《信访条例》的预设：“规范—裁决”模式 145

一、行政信访处理纠纷的框架 145

二、处理信访事项的程序 150

三、信访解决纠纷模式之制度预设 154

第二节 《信访条例》预设模式之效果检验 158

一、裁决适用的局限 158

二、不适宜裁决的行政纠纷 168

三、信访补充管辖纠纷的不可裁决性 171

四、信访补充管辖纠纷无适用“规范—裁决”模式之余地 174

第四章 信访解决纠纷的现实模式 177

第一节 裁决模式转向合意模式的可能 178

一、“裁量—裁决”模式亦难适用 178

二、《信访条例》暗含的“非裁决”解决空间 184

第二节 信访框架下“合意”实践及困境 188

一、信访事项处理过程包含合意要素的空间 188

二、双方“协商”的实例	193
三、信访框架下的适用困境	197
第三节 信访人改变力量对比的尝试与地方政府之应对	203
一、信访人改变力量对比的尝试	204
二、地方政府的应对	215
三、信访人采取措施的效果和后果	224
四、小结：“裁量—合意”双方模式堕入“单方强制”模式	234

第五章 信访解决纠纷模式之变革 237

第一节 信访变革之观点及评析 238

一、信访变革之观点 238

二、观点之评析 250

第二节 司法处理纠纷能力与限度 254

一、司法之权威 254

二、司法处理纠纷的能力与限度 257

第三节 实践中的改革举措及局限 263

一、具体改革措施 263

二、评价 270

三、结论 275

第四节 不适宜裁决的纠纷之处理模式 277

一、两种单一方法 277

二、两种混合制度：公法诉讼与救济型议会监察专员 280

三、小结 301

第五节 信访解决纠纷模式之改革 302

一、引入公法诉讼的障碍 303

二、引入类似监察专员机构设置的障碍 304

三、信访解决纠纷模式的初步设想 305

结论 310

参考文献 314

后记 334

第一章

导 论

第一节 选题之缘起

群居之人类社会必有分歧和冲突。如何消除分歧、化解冲突是人类社会永恒探讨的议题。当下我们正处于一个社会转型,利益格局多元,纠纷矛盾多发、频发的时代,民众对解决纠纷机制的“需求”明显大于制度“供给”,大量的纠纷无法得到有效化解,导致民怨积聚,有些矛盾最终通过极端的暴力事件或大规模的群体性事件释放,以至对社会秩序、公共财物、民众私有财产和人身安全等带来极大破坏。^① 对于大量存在的社会矛盾,近年来中央高层领导突出强调要进行

^① 近年持续增加的群体性事件就是例证,有关部门统计显示,1993年我国发生社会群体性事件0.87万起,2005年上升为8.7万起,2006年超过9万起,并一直保持上升势头,参见《“典型群体性事件”的警号——还原瓮安事件》,载《瞭望》2008年第36期,第28页。大量的暴力群体性事件引发的重要原因即是长期积累的矛盾无法排解。典型的例子如“云南孟连7·19事件”“甘肃陇南事件”“广东陆丰乌坎事件”“什邡事件”等。

社会管理创新,建立和完善多元的社会纠纷解决机制。^①在目前纠纷多发、解决纠纷的需求日益增长的情势下,研究纠纷解决制度对于完善矛盾调处机制、化解社会矛盾、维护社会稳定、促进和谐之意义自不待言。

一、信访作为一种非正式纠纷处理途径

信访是人民“来信来访”之简称。仅从其字面意思观之无法判断信访目的或功能为何。对信访之认识,犹如“盲人摸象”给出的结论,不同解读者为信访呈现出“多姿”的面孔。^②这一方面是因为来信来访行为

① 例如,“十八大”报告强调,要正确处理人民内部矛盾,建立健全党和政府主导的维护群众权益机制,完善信访制度,完善人民调解、行政调解、司法调解联动的工作体系,畅通和规范群众诉求表达、利益协调、权益保障渠道。十八届三中全会决定指出,要“创新有效预防和化解社会矛盾体制”,“改革信访工作制度,实行网上受理信访制度,健全及时就地解决群众合理诉求机制”。十八届四中全会报告强调,“构建对维护群众利益具有重大作用的制度体系,建立健全社会矛盾预警机制、利益表达机制、协商沟通机制、救济救助机制,畅通群众利益协调、权益保障法律渠道。把信访纳入法制化轨道,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”。

② 例如,毛泽东在1951年5月16日“必须重视人民的通信”的批示中指出:“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态度。”参见《毛泽东文集》(第6卷),人民出版社1999年版,第164页。信访在这一阶段,主要被作为一种中央或党政干部动员群众,反对官僚主义的工具而运用。1953年1月19日《人民日报》的社论《认真处理人民群众来信大胆揭发官僚主义罪恶》中同时指出:“我们必须继续展开对官僚主义的斗争。我们希望全体人民群众充分地运用这种最方便、最自由、最经济而又直接的写信方法,大胆地及时揭发各地各种官僚主义的现象。”参见《认真处理人民群众来信大胆揭发官僚主义罪恶》,载《人民日报》1953年1月19日。到了20世纪60年代,信访被视为是人民群众参与国家政治生活和监督国家机关工作的民主权利。参见《国家机关处理人民来信和接待人民来访工作条例(草稿)》,转引自刁成杰编著:《人民信访史略》,北京经济学院出版社1996年版,第389页,附件17。另外,不同学者从各自的视角,从规范或实然层面给予信访不同的描述、评价和定性。例如有的学者将信访解读为一种利益表达机制。参见尹利民:《作为利益表达的信访之行动逻辑——一个解释框架及其应用》,载《南昌大学学报(人文社会科学版)》2009年第1期,第22~26页。而有的学者根据不同历史阶段信访所发挥的主要作用之不同,也给了信访不同的定性和描述。应星教授突出强调信访特定社会背景下的救济功能,他按照不同的历史阶段将信访分为“大众动员型信访”“拨乱反正型信访”“安定团结型信访”,相对应的这三阶段信访救济主要服务于国家政治动员、拨乱反正和社会安定团结的目的。参见应星:《作为特殊行政救济的信访救济》,载《法学研究》2004年第3期,第59~61页。也有学者从政治和法律功能的不同视角认为信访具有“政治动员和政治参与”“信息收集和信访反馈”“发泄民怨的安全阀”“自下而上的权力监督”“替代性的纠纷解决机制”之功能。参见李宏勃:《法治现代化进程中的人民信访》,清华大学出版社2007年版,第218~230页。

本身是一个关系事件。信访作为一种“行动”,其包含特定的目的、有具体指向的对象、表达特定的内容。信访对行为主体和行为指向的对象均可能具有特定的意义。^①而“信访”一词又是一个描述行为过程,而非描述行为效果或目的之概念,从该词中无法判断其所指向的行为目的和可能的后果。另一方面,信访制度在特定政治环境下被制度创设者,不同历史阶段下被使用者赋予不同的效果期待;同时信访实践在具体情境中可能产生不同的客观效果,在特定的社会背景下发挥不同的作用。^②

从信访的内容或目的性质来看,信访信息可大致分为以下几类:第一,表达主观感情类。例如,向领导人表达敬意,叙旧谊等。第二,咨询法律、政策、方针,具体的操作实务等。第三,提出建议、意见类。提出建议通常指对党和国家的政策、方针,实务中某些具体做法“建言献策”等。诸如新中国成立初期对建国方针提出建议,对失业的工人、知识分子及失学的学生如何安排就业提出建议,提出统一度量衡等。提出意见通常是指对现有的作法持有不同看法,并提出改进的观点。例如,新中国成立初期对土地改革和阶级成分划分等提出异议,要求更改带有侮辱少数民族性质的地名等。^③第四,反映情况类。诸如举报。第五,投诉请求类。其中又包括两类信访,一类是请求官方单方面解决特定问题,即所谓的求决类信访。其通常要求官方单方面积极作为,以满足

① 在社会学中,行动意指行动个体对其行为赋予主观意义,社会的行动则指行动者的主观意义关涉其他人的行为,而且作为其行动的指向。参见[德]马克斯·韦伯:《社会学的基本概念》,顾忠华译,广西师范大学出版社2005年版,第3页。

② 例如,信访客观上可能有利于人民参政议政、监督党政机关工作人员民主权利的实现,增加民众对党和国家的信任和参与各项建设的热情。有利于改善党政机关工作人员的作风、纠正和克服官僚主义等。

③ 参见刁成杰编著:《人民信访史略》,北京经济学院出版社1996年版,第23页。

信访人提出的某种(些)请求。另一类是提出申诉、控告类信访。^①其通常是指对侵害自己权益的做法(作为和不作为)进行控告,或对有关机关已进行的处理表示不满,请求上级机关或领导予以主持处理或要求重新处理的行为。^②信访人不同的信访目的不仅决定了信访的大致类型,也大致决定了信访使用者——信访人所期待的功能。当然,这种功能期待能否成就,很大程度上还取决于有权处理机关的态度与回应,尤其是投诉请求类的信访。如利用信访的目的是表达个人主观感情、咨询法律或政策,通过提出建议或意见参政议政,举报违法乱纪或反映社会不良现象,提出关乎个人利益的请求等,信访就可能分别被赋予信息传达、参政议政、寻求救济等功能。当然,信访之最终结果能否产生与主观愿望一致之客观效果,则属于制度之实效问题。

无论信访本身被赋予何种政治意涵,以及其目标取向为何,信访首先是一种客观的信息传递渠道。^③信息传递是信访最基本的功能。^④作为一种客观的信息传输管道,信访传递的信息可能千差万别。理论上任何信息都可能成为信访管道输送的对象。^⑤如果信访人所传递的信

① 当然,其中可能包含对特定人员违法、违纪或其他不当行为的举报、投诉的信息。

② 现有《信访条例》第2条第1款的概括大致采取的是这种分类。第一、二种类型的信访通常无须法律进行规范,因此,在《信访条例》中就没有体现出来。另外,在学理和实务中较常见的是根据信访的目的将信访分为咨询、提出意见建议、揭发控告、申诉和求决。这两种只是归纳的标准有所差别,而涉及的信访内容没有本质的区别。

③ 例如,朱镕基在1995年10月召开的第四次全国信访工作会议上强调:“第一,信访工作是我们体察民情的重要渠道;第二,人民来信来访具有及时检验政策的反馈作用;第三,信访工作是我们党、特别是党的高级干部联系群众的一个天然渠道、天然桥梁或者说是天然的纽带。”转引自刁成杰编著:《人民信访史略》,北京经济学院出版社1996年版,第328页。

④ 参见刁成杰编著:《人民信访史略》,北京经济学院出版社1996年版。

⑤ 例如,中共中央办公厅秘书室1951年1~3月受理的群众给毛泽东来信包含了以下种类的内容:要求解决工作、生活、学习等各种问题;找事;要求题字、要照片;叙旧谊,报告生产、学习和工作情况,提出各种建议;控告干部;刑事民事诉讼、控告恶霸反革命、检举匪特;致敬信;对时事表示态度、找人、求见、馈赠及杂类。参见《中国中央办公厅秘书室关于处理群众来信的报告》,载中国共产党中央文献研究室编:《建国以来重要文献选编》(第2册),中央文献出版社1992年版,第266页。

息包含要求解决纠纷的内容,^①那么信访主观上被期待为之提供救济。哪些类型的信访中可能包含请求解决纠纷的信息?要求解决纠纷的请求显然是一种救济请求权。该问题也可以转化为:哪些信访类型中包含救济请求权?

从公权利类型角度来看,公权利包含作为“原权利”的公权利和作为“救济权”的公权利。^②原权利的有效行使的最低限度是国家不应非法和无理限制,同时需要国家积极提供公民行使这些权利的制度和保障。对于原权利,国家积极提供特定的参与渠道即满足最低限度的法理要求,即便国家未能采取积极措施去回应信访人具体信息中可能包含的事项也不被视为是违法,如对认为违法违纪的公职行为进行的举报。而救济权得以有效行使的条件是公权力机关对请求权必须予以实质回应。这种实质回应包括两方面:一是程序上的实质回应,如以法定的形式作出是否受理请求的决定;二是实质处理的决定,受理后是否支持特定请求的决定,以及保障获得支持之请求的内容得以实现。

表达个人主观感情,反应情况类的信访、提出建议、意见,这几类信访均体现为信访人作为公民所享有的“原权利”。投诉请求类的信访所包含的请求属于“原权利”还是“救济权”?有的学者认为,信访权的权利属性主要体现为监督权和获得权利救济的权利。作为救济权的公权利侧重于确认公民是否享有要求公权力主体作为或不作为的请求权。作为原权利的公权利之一的监督权强调的是公民以公法主体的身份参

① 例如,焦长权在将鄂中 G 镇农民农田水利上访行为分为个体为主的“纠纷延伸型”上访和以群体为主的“干旱求援型”上访,前者属典型的救济请求权,后者属于求决类的实体请求权。参见焦长权:《政权“悬浮”与市场“困局”:一种农民上访行为的解释框架——基于鄂中 G 镇农民农田水利上访行为的分析》,载《开放时代》2010 年第 6 期,第 42 页。

② 参见姜明安:《公法学研究的几个基本问题》,载《法商研究》2005 年第 3 期,第 5 页。

与权力的运作过程、表达自己的意志、监督公权力运作。^①显然,该学者将作为“救济权”与“请求权”等视之。如果依照这种逻辑,投诉请求类的信访如果包含请求权,就必然指向救济预期。

问题的关键在于,请求权首先是一种实体权利,只有实体的权利请求权未得到满足的情况下,或者实体权益受到侵犯的话,才可能进一步引出作为程序上的救济请求权。请求的类型包括以下几种:

一是请求人可以提出请求,但被请求人没有义务满足请求。例如,乞丐向路人请求施舍,但路人可以决定是否给予。再如,孩子有权请求母亲给她购买心仪的玩具,是否购买由该母亲自主决定。这种情形下的请求不能被视为一种权利。许多信访人提出的无理请求就属于这种情形。这种情形下,当事人不会被认为具有实体上的请求权,因而也不会产生程序上的救济请求权。

二是请求人在道义、伦理、法理上有权提出请求,但尚无明确法律依据,被请求人理论上应当满足。例如,在执政党的政治宣言、官方政策性文件、宪法中抽象规定确定的了国家或政府某种(些)积极义务,但这些规范如何具体执行尚无明确的依据。针对这种情况,人民理论上能够提出实体请求。在实体请求无法得到满足时,人民亦应有表达不满,提出救济请求的机会。但由于欠缺明确的法律依据,在法律上是否予以救济则不确定。

三是请求人享有法定实体请求权,被请求人在法律上负有特定的给付义务。这类请求权又分两种情形:第一,如果被请求人负有的义务是具有普遍约束力的规范确定的或双方共同约定的,当一方面当事人的实体请求权未被满足的情况下,当事人自然具有程序上的救济请求

^① 参见朱最新、朱孔武:《权利的迷思:法秩序中的信访制度》,载《法商研究》2006年第2期,第82页。

权。第二,一方实施了损害另一方的行为,受害方因而获得请求权。当这种请求权无法得到对方满足或全面满足时,受损一方就有提出救济请求的可能。

另外,即便一方当事人具有请求救济的程序权利,但请求救济的权利也不意味着必须得到实质回应。在被请求方没有法定的解决争议的义务的情况下就是如此。例如,纠纷的当事人虽然将纠纷交请村中有威望的长者处理,但该长者并没有为之处理和妥善处理的法定义务。如果被请求机关具有法定的受理义务,有权处理的机关应予以实质的回应。对于信访人的请求,有权处理的机关是否需要予以实质回应?《宪法》第41条第1款规定:“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,但是不得捏造或者歪曲事实进行诬告陷害。”第2款规定:“对于公民的申诉、控告或者检举,有关国家机关必须查清事实,负责处理。任何人不得压制和打击报复。”《信访条例》第22条规定:“……对符合本条例第十四条第一款规定并属于本机关法定职权范围的信访事项,应当受理,不得推诿、敷衍、拖延……”^①由此可见,有权处理的机关对符合法定条件的信访,有受理的法定义务。如果有权处理机关的处理无法满足信访人请求的,也使该处理机关加入到纠纷或矛盾之中。

综上,请求可能包括四种情形:一是无理的请求;二是某种实体意义的请求;三是要求处理和关注纠纷的请求;四是对具有法定义务机关

① 《信访条例》第14条第1款规定:“信访人对下列组织、人员的职务行为反映情况,提出建议、意见,或者不服下列组织、人员的职务行为,可以向有关行政机关提出信访事项:(一)行政机关及其工作人员;(二)法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织及其工作人员;(三)提供公共服务的企业、事业单位及其工作人员;(四)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;(五)村民委员会、居民委员会及其成员。”

的处理不满引发的新的救济请求。第一种、第二种情形包含在求决类的信访之中；第三种情形可包括在请求救济的控告类信访之中；第四种情形可映射在对救济请求处理不服的申诉类信访之上。除第一种情形不会产生纠纷外，实体的请求权造成拒绝或部分拒绝就会产生纠纷；要求处理和关注纠纷的请求权本身就指向具体的纠纷；对具有法定义务机关的处理不满客观上使法定救济机关加入新的纠纷序列。求决类的信访可能因被请求机关的拒绝而转化成纠纷，而控告、申诉类信访针对的是既定的纠纷请求救济。因此，求决类信访很有可能转化为针对求决请求被拒绝的纠纷；控告、申诉类的信访本身指向的就是对信访的纠纷解决功能的期待。信访人请求解决纠纷或救济之请求，如果得到有权处理机关的实质和有效回应，信访客观上就可能产生解决纠纷的效果。^①

① 例如，在延安枣园的时候，有一次中央警卫部打围墙把小砭沟农民的土地围进自己的院里，群众给毛泽东同志写信反映这个问题。毛泽东同志阅信后指示，群众的土地一亩也不能占，并要求把土地归还给农民，并赔礼道歉。这是一起典型的对侵犯土地财产权益的行为进行控告的信访，毛泽东事实上是这起纠纷的裁决者。参见刁成杰编著：《人民信访史略》，北京经济学院出版社1996年版，第21页。又如，1951年4月，山东省某县的韩某到政务院来访，称其与坏人、坏分子作斗争因此遭到打击报复，这些人勾结地主伪造罪名、召开群众大会对其进行斗争，并毒打其致伤，还没收了分给其和三个儿子的家产和财物。政务院秘书厅将此案转韩某所在县查处，县政府转县监委，监委再转区政府，最后无人调查处理此案。同年11月，县政府再将此案转县法院处理。但由于坏分子耍弄权术，加上法院不作为，偏听偏信、判决被告无罪。韩某曾两次到省法院和地区分院申诉，但分院领导只凭县法院的报告就决定不予重新审理。各级部门也没有向政务院报告处理情况。为了能够及时查处案件，不久政务院秘书厅又请省政府查办，省政府又移交省法院处理。省法院在未做调查的情况下即行批复“基本同意”县法院的判决。韩某遂再次上访。经政务院秘书厅再三催办，县法院才送来汇报，并称“韩某是诬棍刀笔，所述不实，已判决定案。不久韩某再次上访至政务院，政务院秘书根据韩某申诉内容，对汇报情形详细研究，发现其中有多处矛盾之处，才又转请省政府秘书长查处。省政府办公厅组织调查组，会同专（地区专员公署）、县的同志到当地进行深入调查，于1952年9月查明真相，韩某所诉属实。随即将被告诉捕法办，依不同责任对有关责任人进行处分，对韩某所受的经济损失予以适当补助。这是一起典型的涉诉信访，其中包含了当事人之间的纠纷，也包括当事人与当地法院之间的纠纷。参见刁成杰编著：《人民信访史略》，北京经济学院出版社1996年版，第35页。

二、信访解决纠纷渠道被过分倚重

在行政领域,行政复议和行政诉讼是法定的正式行政救济机制。理论上,正式行政救济机制应担负化解大量行政纠纷之责。但在实践中,民众对非正式的信访似乎更加“中意”。^① 2001年一项关于北京居民对“纠纷解决机制的需求、使用”的抽样调查表明,北京居民在遇到纠纷时,法律往往只是他们求助的最后选择之一,他们更常用的是包括信访在内的行政解决方式。^② 近年来,信访大有成为维权首选之势。^③ 民众这种选择多被无奈地称为“信访不信法”现象。^④ 另一项于2005年在中国28个省份(不包括宁夏、青海和西藏)的调查显示,只有22.6%的纠纷是诉诸(准)司法渠道,而另外49%的纠纷诉诸党政渠道。在虚拟纠纷中,高达83.1%的被访者把国家提供的纠纷解决机制作为首选的问题解决方式,其中(准)司法渠道为41.3%,而党政渠道高达41.8%。^⑤

信访作为一种几乎没有“门槛”限制的信息传输管道,被民众选择为投诉救济请求的渠道,自然不足为奇。对于民众为何偏爱信访,学界

① 参见张泰苏:《中国人在行政纠纷中为何偏好信访?》,载《社会学研究》2009年第3期,第139~162页。

② 参见[美]麦宜生:《纠纷与法律需求——以北京市的调查为例》,王平译,载《江苏社会科学》2003年第1期,第76页。

③ 参见吕国华:《正道畅,哪来“信访不信法”纠结》,载《新华每日电讯》2012年5月8日,第3版。

④ 参见马怀德:《“信访不信法”的现象值得高度警惕》,载《学习时报》2010年1月25日,第5版。

⑤ (准)司法渠道是指行政复议和司法渠道;党政渠道是指“找该机关领导解决”“找上级领导解决”和“集体上访”,尽管作者强调“找该机关领导解决”和“找上级领导解决”包含了信访的要素,但与信访又不完全等同,而实际上这两种情形属于信访或上访。实际纠纷是接受问卷调查者实际卷入过的纠纷,虚拟纠纷是没有卷入实际纠纷而是问卷中假定发生的纠纷。参见程金华:《中国行政纠纷解决的制度选择——以公民需求为视角》,载《中国社会科学》2009年第6期,第150、152~153页。

通常给出两种解释：一是认为“信访现象”根本就是民众理性选择的结果，而行政诉讼本身存在的问题较多，且效果不如信访；二是中国人具有“厌讼”或“信人治不信法治”的历史传统或“路径依赖”。^① 张泰苏博士在《中国人在行政纠纷中为何偏好信访》一文中指出这两种解释都与现存的证据和历史存有很大出入，其给出了一种推测性的解释：中国民众不选择行政诉讼是因为对这种诉讼的程序感到陌生和排斥。中国民众似乎偏向对抗性较低、法官主导功能较强的诉讼程序和审理方式。由于行政诉讼制度不允许调解而具有较强的对抗性，因而使访民产生排斥心理。^② 胡元梓教授认为，由于中国司法制度解决社会冲突的效能较低，没有发挥应有的社会纠纷与社会冲突解决的主渠道作用。从观念上看是由于“官本位”的政治权威主义价值观的文化传统。在一个具有权威主义传统的国家，人们对政府的信任不仅是基于政府的表现，而且也基于人们对权威的崇拜和依赖。^③ 左卫民教授带队的课题组在对S县政府信访办2006年受理的纠纷以及解决状况的调查研究中，分析了在效果不佳的情况下，民众仍大量选择信访，而非行政诉讼，很大程度上是因为正式的行政救济途径不畅或者执行不力，导致大量的民众选择信访或者使诉讼被迫转化为涉诉信访。^④ 张永和教授课题组在陕西临潼进行的关于“基层信访问题”的调查，揭示了民众选择信访主要有以下几个方面的原因：一是与民众的认识水平有关，即民众对多种解决问题的途径不了解，“有事找政府”是他们的常识，并指引他们的行为；二是与民众的传统观念有关，这包括民众对政府的信任程度、对领

① 参见张泰苏：《中国人在行政纠纷中为何偏好信访》，载《社会学研究》2009年第3期，第140页。

② 同上注，第139～245页。

③ 参见胡元梓：《中国民众何以偏好信访——以冲突解决理论为视角》，载《华中师范大学学报》（人文社会科学版）2011年第2期，第15～17、18～19页。

④ 参见左卫民等：《中国基层纠纷解决研究》，人民出版社2010年版，第158～170页。