



信访法治化研究

Study on the Legalization of Current Letters & Calls System

❧ 廖秀健 ◎ 著 ❧

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

中国信访与法治中国研究中心

信访法治化研究

Study on the Legalization of Current Letters & Calls System



中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

信访法治化研究 / 廖秀健著. —北京: 中国法制出版社,
2017. 6

ISBN 978 - 7 - 5093 - 8622 - 4

I. ①信… II. ①廖… III. ①信访工作 - 法治 - 研究 -
中国 IV. ①D922. 182. 04

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 121734 号

责任编辑: 朱丹颖

封面设计: 杨泽江

信访法治化研究

XINFANG FAZHIHUA YANJIU

著者/廖秀健

经销/新华书店

印刷/北京京华虎彩印刷有限公司

开本/710 毫米 × 1000 毫米 16 开

版次/2017 年 6 月第 1 版

印张/12.5 字数/180 千

2017 年 6 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 8622 - 4

定价: 48.00 元

北京西单横二条 2 号

邮政编码 100031

网址: <http://www.zgfzs.com>

市场营销部电话: 010 - 66033393

值班电话: 010 - 66026508

传真: 010 - 66031119

编辑部电话: 010 - 66070084

邮购部电话: 010 - 66033288

(如有印装质量问题, 请与本社编务印务管理部联系调换。电话: 010 - 66032926)

目 录

Contents

导 论 / 1

一、研究背景与意义 / 1

(一) 研究背景 / 1

(二) 研究意义 / 2

二、研究方法思路 / 3

(一) 基本方法 / 3

(二) 资料来源 / 4

三、国内外研究现状与趋势 / 5

(一) 国内研究现状与文献综述 / 5

(二) 国外研究现状与文献综述 / 8

(三) 国内外相关研究评析 / 8

(四) 国内外研究发展趋势 / 9

四、研究内容与创新 / 12

(一) 研究的主要内容与重点 / 12

(二) 创新之处 / 12

第一章 信访法治化的理论基础 / 14

一、信访 / 14

(一) 信访的含义 / 14

(二) 信访的特征 / 15

(三) 信访利益的归属与本质 / 17

二、信访的地位与作用 / 19

(一) 信访是党的群众工作的重要环节 / 19

(二) 信访是保障人民主权的重要政治手段 / 20

(三) 信访是公民参政议政的基本政治社会化方式 / 20

(四) 信访是党和政府倾听民意的重要途径 / 20

(五) 信访是维护政府公信与司法权威的潜在行为 / 20

三、信访法治化的规范分析 / 21

(一) “法制”与“法治” / 21

(二) 信访法制化与法治化 / 22

(三) 信访法治化的价值 / 24

四、信访法治化的理论基础 / 27

(一) 一般的学理界定与文献梳理 / 27

(二) 信访一体化理论 / 28

(三) “信访行政人”理论 / 28

(四) 公共选择理论 / 30

(五) 博弈论 / 32

(六) 阿罗不可能定理 / 33

(七) 公共危机管理理论 / 35

第二章 信访法治化的历史考察与可行性分析 / 38

一、信访法治化的历史考察 / 38

(一) 中国古代信访制度及其功能演变与评述 / 38

(二) 中国近代信访制度及其功能演变与评述 / 41

(三) 中国当代信访制度及其功能演变与评述 / 44

二、信访法治化的可行性分析 / 51

(一) 信访制度存废之争 / 51

(二) 信访制度的价值与可行性 / 57

(三) 信访法治化的可行性分析 / 61

第三章 信访法治化的现实与困境 / 72

一、我国当前主要社会矛盾分析 / 74

(一) 主要的矛盾表现 / 75

(二) 矛盾的主要特征 / 77

(三) 矛盾产生的根源 / 79

二、我国信访的基本现状与困境 / 81

(一) 信访案件基数大且涉及范围广、总量下降但质量有待提升 / 84

(二) 信访体制建设逐渐完备、“截堵”现象仍十分严重 / 87

(三) 信访法治建设稳步推进、基本法缺失 / 90

(四) 网络化治理成常态,效力、配套制度相对不足 / 92

三、我国信访法治化的现状与困境 / 97

(一) 信访功能——越位与错位的交织 / 98

(二) 信访立法——前进与滞后并存 / 100

(三) 信访终结——增权与削权的失衡 / 104

(四) 信访导入——人治向法治的过渡 / 106

(五) 信访观念——传统与现代的冲突 / 109

第四章 我国当前信访法治化困境的成因分析 / 117

一、信访法治化困境成因概述 / 117

二、“人治”与“法治”冲突 / 118

(一) 信访工作的两难困境 / 118

(二) 救济中的“人治”与“法治”矛盾 / 119

三、新旧信访观念冲突致使信访立法滞后 / 120

(一) 新旧信访观念冲突的表现 / 120

(二) 新旧信访观念冲突导致信访立法滞后 / 120

四、信访功能的定位陷入理论与现实的困境 / 121

(一) 信访功能陷入虚化与强化的两难境地 / 122

(二) 信访功能的法律定位模糊 / 122

(三) 信访功能与法律功能相冲突 / 123

(四) 信访的有效性难以实现 / 123

五、信访受理、监督、终结和导入机制衔接不协调 / 123

(一) 信访受理、监督、终结和导入机制的法律支撑有限 / 123

(二) 信访受理机制存在“高层化”与“基层化”的矛盾 / 124

(三) 信访办理、终结、导入过程中缺乏有效监督 / 124

六、创新信访渠道的阻碍 / 125

(一) “网上信访”渠道存在弊端 / 125

(二) 拓宽信访渠道存在体制障碍 / 126

第五章 各地信访法治化的探索与创新 / 127

一、信访前置性预防机制 / 127

- (一) 陕西省“网络问政—网络理政平台” / 128
- (二) 上海城市“一号通”热线服务工作机制 / 128
- (三) 湖北武汉“政府职能部门将公示制度” / 129

二、信访听证制度 / 129

- (一) 广东白云信访积案听证化解制度 / 130
- (二) 河北“非访”事项听证模式 / 130

三、律师信访参与机制 / 131

- (一) 甘肃天祝“律师参与信访接待工作制度” / 131
- (二) 上海杨浦“政府—律师—信访人”新型三元模式 / 131
- (三) 湖北恩施“律师进村, 法律便民”基层治理制度 / 132

四、信访问责考核机制 / 132

- (一) 湖南“非法上访行为”刑事责任追究制度 / 133
- (二) 广东白云“信访达标”官员考核制度 / 133
- (三) 河北省“信访人评价信访工作满意度”制度 / 133

五、信访代理机制 / 134

- (一) 湖北京山高岭村“信访代理制” / 134
- (二) 四川仁寿“三三”调解代理制度 / 135

六、信访新型接待、办理工作机制 / 135

- (一) 山东青岛“1+6+N”联合接访模式 / 135
- (二) 湖南岳阳“十帮一”疑难信访化解模式 / 136
- (三) 北京市“街乡—区县—市”联合接访平台 / 136

七、信访第三方参与机制 / 137

- (一) 江西吉安信访第三方力量参与机制 / 137
- (二) 山东济南信访积案“第三方评查处置”机制 / 138

第六章 信访法治化改革的建议与对策 / 140

一、信访功能的重新界定 / 142

- (一) 双向沟通——长效的前置性沟通反馈机制 / 143
- (二) 多重监督——必要的多重监督制约机制 / 144
- (三) 有限救济——非前置性的有限权利救济机制 / 145

二、转变观念、加快信访立法进程 / 146

- (一) 树立信访法治理念、人本理念、效率理念和大信访理念 / 147

(二) 修改《信访条例》、制定统一《信访法》/ 148

三、完善信访前置性预防反馈机制的路径 / 149

(一) “阳光信访”模式 / 149

(二) “信访专员”道路 / 151

四、健全信访管理制度、合理划分职责权限 / 153

(一) 信访前置——“公民问政”向“公民理政”的转变 / 153

(二) 明确信访救济范围与边界——信访分类管理制度 / 154

(三) 赋予信访部门监督奖惩实权——信访归口与层级管理制度 / 155

五、健全信访问责与考核机制 / 156

(一) 健全信访工作群众满意度评价考核机制 / 156

(二) 信访责任追究机制——“责任承包”的倒逼 / 157

六、建立完备的信访导入、复核与终结机制 / 158

(一) 完善涉法涉诉信访导入机制 / 159

(二) 健全信访终结制度 / 159

七、信访中介——建立基层信访组织 / 162

(一) “信访中介”的概念、功能界定 / 162

(二) 发展基层信访组织的对策建议 / 164

附录一 山东省信访条例 / 166

附录二 青白江区信访工作约谈、责任倒查和追究制度 / 180

附录三 盘县信访事项三级终结制度（试行）/ 185

展 望 / 189

结 论 / 190

致 谢 / 191

导 论

一、研究背景与意义

(一) 研究背景

自 1949 年以来,我国社会主义制度建设在磕绊中谋进步:一是我国法治化步伐加快,二是也渐渐暴露出各种体制机制的弊端。改革开放迎来了时代之大发展,国际政治格局多极化之趋势和经济全球化之席卷,造成了国内诸多利益格局的矛盾与冲突——“信访潮”接踵而来。在这一背景下,这种中国源来已久且独具一格的传统制度——信访,其在监督司法不公和政府不为、解决利益纠纷和提供社会救济、维护社会稳定和建设和谐社会、加快政府职能转变和维护群众合法权益方面的作用可见一斑。

信访制度是我党群众路线发展演变之产物,也是党和政府联系广大群众的重要路径与枢纽。2013 年 4 月始,我党群众路线教育实践活动在全党“自上而下、由内及外”纷纷开展。信访制度作为我党群众工作之有机构成,其地位与作用日益提升。我们也逐渐认识到,明确信访制度的性质与地位、科学界定信访制度的职责与功能,成为信访制度改革之首要问题。

2014 年,承全面深化改革之伊始,顺全面推进依法治国之开端。是年,党的十八届四中全会在指明“全面推进依法治国,坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设,以更好发挥法治的引领和规范作用”的前提下,特别提出了要将信访纳入法治化之道路,确保正当且合情合理的诉求依照法律规定和法定程序能得到公正且合法合理的结果的信访法治化新要求。

2015 年则处于全面深化改革与全面推进依法治国取得成效的重要节点。如今,我们在推进“四个全面”的战略道路上,一方面在全力反腐,建设廉洁政府,另一方面又不断提高治理能力,推动法治政府建设。如何在“新常态”下稳步推进

信访法治化改革，为国家法治建设奠基，成为了时代之议题。

诚然，信访制度不会消亡，至少在社会主义建设仍处在初级阶段、民主政治建设尚不完善之今天不会灭亡。在强化信访、弱化信访乃至取消信访之信访改革争论中，我们逐步达成了共识——信访法治化。然而问题接踵而至：信访如何走下去，如何实现依法治国和依法行政以及依法上访等多方位有机统一，信访法治化又如何在“依法治国”和“以德理政”间权衡，都是现阶段信访法治化研究不容忽视之难题与背景。

（二）研究意义

信访乃社会问题之集中营，凝聚出时代民生之缩影。当前政府信息公开和国家反腐力度相继加大，无疑会给信访工作增加不小的难度。

图 1：2012 - 2014 年国家信访局政府信息公开申请数量（单位/件）

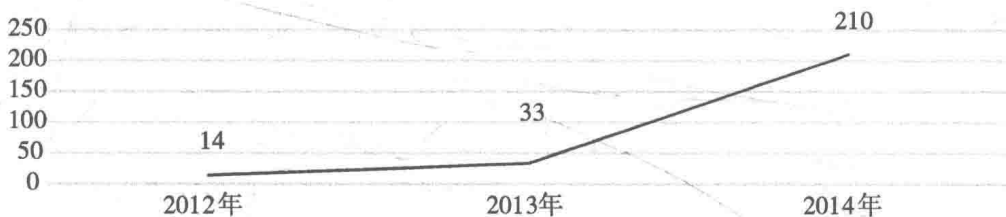
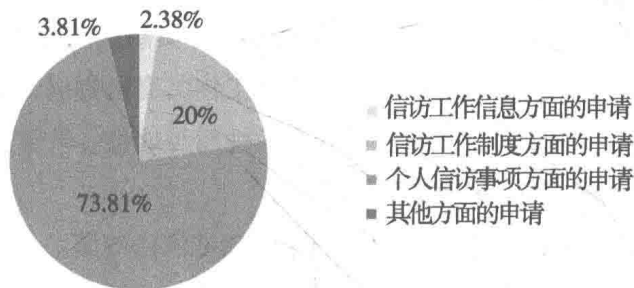


图 2：2014 年国家信访局政府信息公开申请内容分类

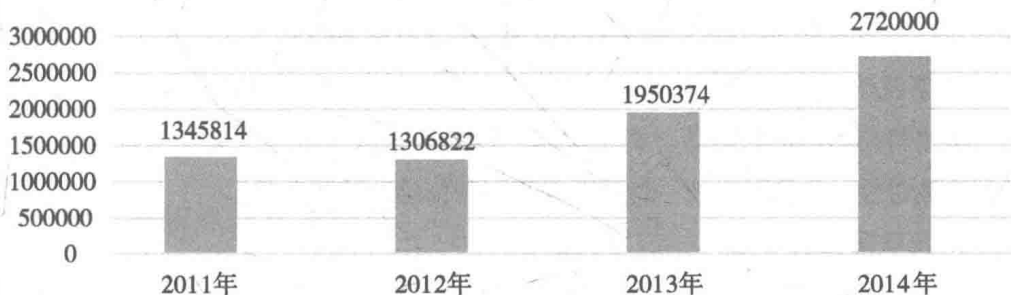


如图 1、2^① 所示，政府信息公开这种问计于民的行政方式为信访人上访提供了信息与渠道上的便利；而信访作为民众监督政府、维护自身合法权益的有效途径在国家全面反腐的背景下其检举揭发功能势必会被放大（见图 3）。加之中国目前面临的社会问题依旧突兀：教育、医疗、住房、交通、环保、就业、社保等民

① 图 1、2 数据来源于国家信访局 2014 年政府信息公开工作年度报告。

生问题都未很好地解决,安全生产事故频发,腐败与作风不良现象严重等。^①对于这一制度自身而言,这些都是当前信访制度革新之掣肘。但同时,这也是契机,信访制度不失为政府信息公开行之有效的倒逼机制,信访部门强化其监督职能并对失职者予以追责惩戒,反而大大加快了信访革新之步履。

图3:2011-2014年全国各级纪检监察机关接受信访举报量(单位/件)



除了反映社会问题、监督政府信息公开,加强信访法治化研究还有促进依法治国与依法信访有机统一、科学界定信访职责与功能以及完善代议制民主政体之实质作用。

我国学界对信访法治化的研究起步较晚,对信访法治化目的、动力、路径等缺乏实证研究,成果也很不足。因此,在新的时代背景下研究并解决信访工作的困境,弥补现有不足,充分发挥信访的应然功能,将信访纳入法治化之道路,确保正当且合情合理之诉求遵循相关规定和法定途径能得到公正结果之信访法治化政策要求,具有极度重要的现实和学理价值。

二、研究方法思路

(一) 基本方法

学界关于信访法治化的研究方法尚未有一致的定论,大都采用文献研究、案例研究、调查研究等方法,并辅之以一定的量化分析。本书在一般的研究方法基础上,创造性地引入了政策分析法,即将信访制度视为一体化之政策,对其合理性、合法性以及配套制度发展与规划予以考量。

^① 彭劲松:“当前社会矛盾及其调控”,载于《江海学刊》2014年第3期。

1. 文献研究法

本书通过对信访法治化相关理论、文献资料、规范性文件进行收集、整理、探究,为信访法治化制度建设做前期的理论、技术、资料、思想等准备。

2. 调查研究法

本书通过调查全国各地信访法治化现状,整合有关信访法治化路径的突破与缺口、经验与不足,为信访法治化制度创新提供思路与借鉴。

3. 系统研究法

本书将信访法治化革新、司法改革、行政改革以及时代背景密切统一,在提升制度渐进性、协调性、统一性的前提下创新信访法治化路径。

4. 比较研究法

本书通过信访历史纵向比较,通过不同学科领域、不同理论视角和不同地区信访工作横向比较,借以分析信访法治化之窘境,提出信访改革之策略选择。

5. 案例研究法

本书结合信访典型案例进行分析,透过现象寻本质,从大量的实践中找到信访法治化的创新对策与改革思路。

6. 政策分析法

本书运用政策理论,从政策的制定、执行、评估、监控与终结五个角度探寻信访制度的合理、合法性,通过相关决策分析论证信访制度正当与否以及利弊,找出其自身的缺陷与革新之创新瓶颈。

7. 制度经济学研究法^①

本书还以制度经济学为理论视角,在吸收经济学博弈论、制度变迁等有益视角基础之上,运用系统论的研究方法对我国信访制度的历史变迁、制度效率进行系统、客观、理性的论证研究,探寻信访制度背后的经济逻辑、政治逻辑,进而研究信访法治化路径。

(二) 资料来源

本书的资料来源主要有学界理论文献(中国知网等数据库获得)与政策文件,依托中国信访与法治中国研究中心已有研究成果,借助信访矛盾分析研究中心大

^① 从制度经济学的角度对信访法治化进行研究,旨在深刻剖析信访制度的经济逻辑与政治逻辑,探寻信访法治化的路径。

量论文、专著与数据撑持,并通过实地考察获得各种资料。

其中,本书参考用书以北京市信访矛盾分析研究中心2011年8本信访专著、2013年出版的5本著作、2014年6本著作作为主要依据,同时参考金国华、连淑芳编著的《信访心理学》、徐观潮编著的《信访救济手记》、马艳朝编著的《制度规则与公共秩序:当代中国信访违规行为的惩罚问题研究》、张铎编著的《中国信访制度研究——公民主权与普通人政治》、李育波编著的《解决群众信访的实践与思考》等10余本著作。

三、国内外研究现状与趋势

(一) 国内研究现状与文献综述

笔者通过中国知网等数据库查阅了近80篇有关信访与信访法治化的文献,经过筛选整理发现国内文献大都集中在信访制度历史沿革、信访功能缺陷分析及界定、信访制度改革与发展、信访法治化道路之探索等若干层面^①。其中以信访法治化道路探索以及信访制度发展与革新两方面居多。此外,其理论研究纷杂不一、众说纷纭。

1. 信访制度的历史沿革

信访制度历史沿革方面,学界普遍认为信访在中国源来已久。倪宇洁(2010)认为信访的传统在中国“积厚流光”,早期制度雏形有乡、族、县管理和“告御状”3种情势。^②吴超(2009)的《新中国六十年信访制度的历史考察》将我国信访制度的发展分为创建、变化调整、破坏、恢复重建、功能转变与制度完善、发展创新等若干阶段。^③封丹(2012)则对信访制度的历史渊源、制度萌芽、机构设置、信访的5种主要制度、古今信访的异同等进行了梳理。^④

2. 信访功能的缺陷分析及界定

信访功能缺陷分析及界定方面,马强(2008)认为我国信访制度缺失之根本

① 学界关于信访的研究笔者大体将其概括为这四个方面,其他较为琐碎的论述角度在此不再逐一列举。

② 倪宇洁:“我国信访制度的历史回顾与现状审视”,载于《中国行政管理》2010年第11期。

③ 吴超:“新中国六十年信访制度的历史考察”,载于《中共党史研究》2009年第11期。

④ 封丹:“中国信访历史探微”,载于《科技智囊》2012年第7期。

原因在于信访沟通功能缺失、纠纷处理功能异化、安全阀功能异化、监督功能缺乏系统化、政治社会化功能异化和权利救济功能的异化6个方面。^①在功能界定方面,李应虎(2010)将行政信访功能综合概括为监察、沟通和救济3种,是为学界主流概言。^②除此之外,王锴、杨福忠(2011)在《论信访救济的补充性》中指出信访兼具救济与监督功能,信访应当为无法通过其他救济途径解决争议之公民提供最终的救济。^③孙大雄(2011)认为为了保证法律救济的权力与威严,务必把信访救济之功能从信访职能中剥离以达到公正司法、公民守法之目的。^④

3. 信访制度的改革与发展

信访轨制改革与发展方面,学界之于该方面争论角度大致如下:首先为强化信访,其次乃弱化信访,最后则为整合信访。^⑤

信访强化观点是基于“信访部门‘小马拉大车’之反差使得信访完全无法满足党、国家和人民群众形形色色亟求”之现实,因此“必须以解决现实问题的视角为立足点,试图经由扩张、强化信访部门职责权力,逐渐减轻其压力”(李栋,2014)。^⑥

周永坤(2006)认为强化信访乃建立在“不正确理论之上之制度的错误选择”,希望通过传统的立法救济、行政监督和司法救济途径化解转型时期的各种矛盾,信访机构应当作为信息传递机构而存在;^⑦而早在十几年前,于建嵘就曾指出“信访制度不通,致使中央权威流失”、“信访功能错行,撼摇现代国家治理根柢”、“信访程序不全,引致可怕纠纷事故”,因此应当终结信访。^{⑧⑨}

持整合信访观点的学者认为信访部门应该进行整合(李栋,2014),^⑩部分学者站在战略化高度上理性审视信访之功能,提出了具体的改革设计(湛中乐、苏宇,2009);^⑪而赵豪(2014)针对诸多学者乐于将申诉专员制度移植国内之观点,

① 马强:“论信访功能的重构”,中央民族大学学位论文,2008年。

② 李应虎:“行政信访功能质疑”,华东师范大学学位论文,2010年。

③ 王锴、杨福忠:“论信访救济的补充性”,载于《法商研究》2011年第4期。

④ 孙大雄:“信访制度功能的扭曲与理性回归”,载于《法商研究》2011年第4期。

⑤ 李栋:“信访制度改革与统一《信访法》的制定”,载于《法学》2014年第12期。

⑥ 同上。

⑦ 周永坤:“信访潮与中国纠纷解决机制的路径选择”,载于《暨南学报》(哲学社会科学版)2006年第1期。

⑧ 于建嵘:“信访的制度性缺失及其政治后果”,载于《凤凰周刊》2004年第32期。

⑨ 刘爽、于建嵘:“力主终结信访”,载于《法律与生活》2005年第18期。

⑩ 李栋:“信访制度改革与统一《信访法》的制定”,载于《法学》2014年第12期。

⑪ 湛中乐、苏宇:“论我国信访制度的功能定位”,载于《国家行政学院学报》2009年第3期。

提出了申诉专员制度与我国人民代表大会制度相左,唯有“分化信访功能、弱化并最终实现信访矛盾化解功能之废除、解决信访职能错位这一现实问题,最终才能符合我国国情进而走向正确的信访改革路途”;^①邱春新以及邱新有(2013)强调信访制度的改革要与中国“有限政府”和“有效政府”建设相系,并非单纯地取消、削弱、强化抑或改良。^②

4. 信访法治化道路的探索

信访法治化道路探索方面,学界莫衷一是,尚无统一之定论。

早在10年前,陈广胜在其《将信访纳入法治的轨道——转型期信访制度改革的路径选择》一文中提出,“以我国现实要求与背景,依‘党、人大、司法’机关性质以及功能,求索‘信访’与‘法治’相系之道路,构建三者相辅、各尽其能的信访新局面”,此措创新了信访法治化路径。^③易虹(2007)认为,“以各机关的宪政定位和权限划分为依据,以人大的转办督办为核心,以行政机关的信访监察为主力,以检察机关的权力制约为保障,才能构建起我国民主法治、科学合理的信访制度”。^④

可是将信访纳入司法轨道的信访制度革新路径并未使信访工作脱离原有困境,因此有学者对《信访条例》的位阶、合宪性、条文的合理性等进行了缺陷分析,提出要尽快由全国人大统一制定信访法(张立刚,2010)。^⑤与之相伴且愈演愈烈的社会矛盾,以新的方式步入司法渠道,出现了“诉访不分”、“法不分内外”的恶况,致使人们“信访”不“信法”等重要事态^⑥,因此有学者开始对“涉法涉诉”工作进行研究(刘炳君,2011),^⑦一时间从司法分流之视域处理信访问题为学界所认可(刘旭,2013)。^⑧随着学界对“诉访分离”、信访终结机制研究的深

① 赵豪:“行政信访中申诉专员制度引进的商榷”,载于《广西政法管理干部学院学报》2014年第1期。

② 邱春新、邱新有:“‘有限信访和有效信访’:中国信访改革的新路径——基于有限政府和有效政府理论”,载于《理论导刊》2013年第2期。

③ 陈广胜:“将信访纳入法治的轨道——转型期信访制度改革的路径选择”,载于《浙江社会科学》2005年第4期。

④ 易虹:“宪政视野下的信访制度及其改革”,载于《甘肃社会科学》2007年第6期。

⑤ 张立刚:“《信访条例》立法缺陷评析”,载于《经济研究导刊》2010年第25期。

⑥ 该句参见“将涉法涉诉信访纳入法治轨道”,载于人民网, <http://opinion.people.com.cn/n/2014/0320/c1003-24687944.html>, 访问时间2014年3月20日。

⑦ 刘炳君:“涉法涉诉信访工作的法治化研究”,载于《法学论坛》2011年第1期。

⑧ 刘旭:“信访法治化进路研究——以信访的司法分流为视角”,载于《政治与法律》2013年第3期。

入,陈在上(2015)提出“应通过最高法巡回法庭制度健全涉法涉诉信访法治化配套建设,通过‘三审终审制’变革涉法涉诉信访案件办理机制,并且还应当引入判后答疑制度,提升律师参与效度并加强法律援助以确保信访人之权益”。^①

(二) 国外研究现状与文献综述^②

国外虽然不存在信访这种说法,但诸如申诉专员制度之类的化解社会矛盾与利益纠纷之西方特色政治制度,与信访制度相比可以说是异曲同工。正是由于海外没有“信访”这一特有词汇,仅仅有与其类同的“申诉专员”^③,所以中国学者对信访之翻译往往被海外学者所承认。然而对信访的含义和外延究竟如何翻译为外文,海内外并无一致认同。因而,大多数大陆学者将信访主要译成如下英文较为别国接受: inquiry system; letters and visits system; appeal system; letter visits system; letters and calls system; petition system; letter and visit system。主要文章有 *Discharge Petitions, Agenda Control, and the Congressional Committee System, 1929 - 76* (2009, Kathryn Pearson and Eric Schickler), *Human Rights, The International Petition System* (1979, M. E Tardu), *Privacy preserving electronic petitions* (2008, Claudia Diaz, Eleni Kosta; Hannelore Dekeyser, Markulf Kohlweiss and Girma Nigusse), *Forum shopping for human rights* (1999, Heifer, Laurence R.)。国外学者主要侧重于类似信访制度所牵涉之人权保护,国内学者对信访之研究深深植根于中国独一无二的国情,因而国内学者之研究比海外学者之研究更为深刻与独到,海外对中国国情缺乏了解以致其对信访研究存有“价值主义”歧视。并且海外关于信访的专门研究凤毛麟角且良莠不齐,仅仅对信访制度偶有提及。然则具体到信访的实处与制度建设之本身,海外学者显然没有能够给予信访充分的价值考量与学理研究以及实践之关注。

(三) 国内外相关研究评析

经由现有信访文献考量思索,笔者认为:信访历史考察于今已无太多意义(本书未对信访历史进行极为细致之研究分析,但分析信访功能与法治化路径时仍需要运用历史分析进行论证),一是因为此类研究已有定论,二是由于信访时代性

^① 陈在上:“法治视域下涉法涉诉信访运行规范研究”,中共天津市委党校学报学位论文,2015年。

^② 此部分引自廖秀健教授《信访法治化研究报告》国外研究现状部分。

^③ 申诉专员制度,也作监察专员制度,其是一项对行政措施进行监督以及对公民予以救济的法律制度。该制度于1809年由瑞典所创,后传播至世界各地并为各国所借鉴。

较强,在宏观历史研究之基础上谈制度渐进变迁不具可借鉴性。在信访法治化理论研究方面,信访功能界定与学理研究较少,研究成果数量与质量也不成比例;在信访法治化路径研究方面,缺乏制度创新,且研究范围狭窄,研究层面单一,缺乏系统性。如研究信访终结制度没有与司法导入机制、受理机制结合,且当前的信访法治化研究没有基于“网络信访”基本现实或者将信访法治化与“阳光信访”分裂开来。国内学者对信访制度的国外比较研究十分不足,在借鉴与引入国外相关制度上,如申诉专员制度(Commissioners' appealing system)、衡平法院(Court of Equity),多以否定态度而未真正加以合理考量及论证。

此外,国内学界从宏观的信访法治化研究逐渐转变为微观研究已成趋势。选取信访法治化某一层面切入,并加以细化固然有益,但如此琐碎的研究方向,其成果很难有协调性与可行性,笔者认为我们仍需要对信访法治化作以宏观考量。

(四) 国内外研究发展趋势

信访制度是中国共产党人创立的独具特色的政治制度,自1957年诞生以来便受到国内学界广泛关注,与之相关的专门的信访研究机构较多,但起步稍晚。据调查,有北京市信访矛盾分析研究中心以及其分设的中国信访与社会稳定研究中心、当代中国信访与社会治理研究中心、中国信访与城市发展研究中心、中国信访与政府治理研究中心、首都信访规律研究中心、社会矛盾和社会问题独立观察与对策研究中心、中国信访与法治建设研究中心、中国信访法治与国家治理研究中心、中国信访与统筹城乡发展研究中心、中国信访与法治中国研究中心10个分中心,此外还有中国信访与公共政策研究所和信访问题研究所两个专业研究所。^① 信访理论研究也缺乏具体的政策规范,仅有2015年2月《国家信访局信访理论研究项目

^① 北京市信访矛盾分析研究中心由北京市信访办于2009年11月25日正式成立,并分别于2011年1月11日同中南财经政法大学合作成立“中国信访与社会稳定研究中心”;于2011年3月19日同北京工业大学合作成立“当代中国信访与社会治理研究中心”;于2011年4月8日同北京城市学院合作成立“中国信访与城市发展研究中心”;于2011年4月19日同天津大学合作成立“中国信访与政府治理研究中心”;于2011年4月28日同北京行政学院合作成立“首都信访规律研究中心”;于2011年6月22日同零点研究咨询集团合作成立“社会矛盾和社会问题独立观察与对策研究中心”;于2011年12月5日同北京市社会科学院合作成立“中国信访与法治建设研究中心”;于2014年3月11日同广东外语外贸大学合作成立“中国信访法治与国家治理研究中心”;于2014年4月同西南大学共建“中国信访与统筹城乡发展研究中心”;于2014年11月与西南政法大学共建“中国信访与法治中国研究中心”;于2013年9月30日同中国政法大学合作成立“中国信访与公共政策研究所”;于2013年12月27日同北京城市学院合作成立“信访问题研究所”;协同配合开展信访以及相关领域探索。