

信访理论研究丛书

XINFANG LILUN YANJIU CONGSHU

信访法治建设的 理论探索

张恩玺 主编



中国法制出版社

CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

信访理论研究丛书

XINFANG LILUN YANJIU CONGSHU

信访法治建设的 理论探索



张恩玺 主编

中国法制出版社

CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

信访法治建设的理论探索 / 张恩玺主编. —北

京: 中国法制出版社, 2017.3

ISBN 978-7-5093-7227-2

I. ①信… II. ①张… 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 058705 号

策划编辑 马 颖

责任编辑 侯 鹏

封面设计 周黎明

信访法治建设的理论探索

XINFANG FAZHI JIANSHE DE LILUN TANSUO

主编 / 张恩玺

经销 / 新华书店

印刷 / 河北省三河市汇鑫印务有限公司

开本 / 710 毫米 × 1000 毫米 16 开

版次 / 2017 年 3 月第 1 版

印张 / 23.25 字数 / 310 千

2017 年 3 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978-7-5093-7227-2

定价: 69.00 元

值班电话: 010-66026508

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 010-66031119

网址: <http://www.zgfzs.com>

编辑部电话: 010-66060794

市场营销部电话: 010-66033393

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)

前 言

习近平总书记指出“这是一个需要理论而且一定能够产生理论的时代”，强调“改革发展任务越是艰巨繁重，越需要强大的智力支持”，要求“从我国改革发展的实践中挖掘新材料、发现新问题、提出新观点、构建新理论”。信访理论研究是信访工作实践的先导，对做好新时期的信访工作十分重要。国家信访局一直高度重视信访理论研究工作，始终把信访理论研究作为一项基础性工作来抓，形成了一批有一定影响力的理论研究成果，有效回应和指导了信访工作实践。但是，相对于快速发展的信访工作实践，当前信访理论研究工作还较为滞后，突出表现为系统性研究不够、碎片化现象突出，缺少“一锤定音”的扛鼎之作，迫切需要一批立得住、叫得响的理论成果来引领和推动信访理论研究工作迈上一个新台阶。

加强信访理论研究，是理论研究部门、信访部门和社会各界的共同责任。为鼓励、支持社会各界力量和全国信访系统参与信访理论研究，共同探索新形势下信访工作的特点和规律，为信访工作制度改革提供理论支持，国家信访局在2015年设立了信访理论研究项目，面向社会和信访系统发布了一批信访理论研究课题，形成了约195万字的研究成果；同时在对外交流中，组织翻译了11个国家和2个国际组织公民申诉制度方面的法律法规约58万字。为了将这些理论研究和翻译成果介绍给社会公众，推动信访理论研究深入开展和信访领域的对外交流，我们与中国法制出版社确定选编有代表性的部分成果，以“信访理论研究丛书”（以下简称“丛书”）的名义公开出版。这些代表性成果均由国内知名专家学者和信访

部门负责人牵头完成。其中,《信访工作制度改革理论与实践》收录了汤啸天、樊金宝、丛森、邵革军、徐代银牵头课题组的成果,《信访法治建设的理论探索》收录了明春德、孙佑海、王万华、朱应平、张孝廷牵头课题组的成果,《新时期信访活动规律研究》收录了王剑华、龚维斌、王天夫、朱明仕、谭柏平牵头课题组的成果,他们不同的观点和研究方式在书中得到了充分的诠释和展现,汇集起来碰撞出思维的火花,有助于进一步加深对推进信访工作制度改革的认识和理解。

为做好丛书的编写出版工作,我们按照主题和内容进行了精心编排,从学术规范方面对入选成果进行了全面审查把关,对丛书内容进行了认真校核,力争推出一套符合学术标准,回应实践关切,高质量、有特色的信访理论研究丛书,为广大从事信访理论研究和信访实务工作的同志们提供有益的借鉴和参考。

丛书编写组

2016年12月

目 录

信访立法中的疑难问题研究

——基于制定出台《山东省信访条例》的实践探索

引 言	001
一、信访制度的法律定位	003
二、信访工作体制与信访工作机构	015
三、信访事项受理办理程序	029
四、信访人的权利与义务	043

信访制度与行政复议、行政诉讼、 行政监察制度的定位研究

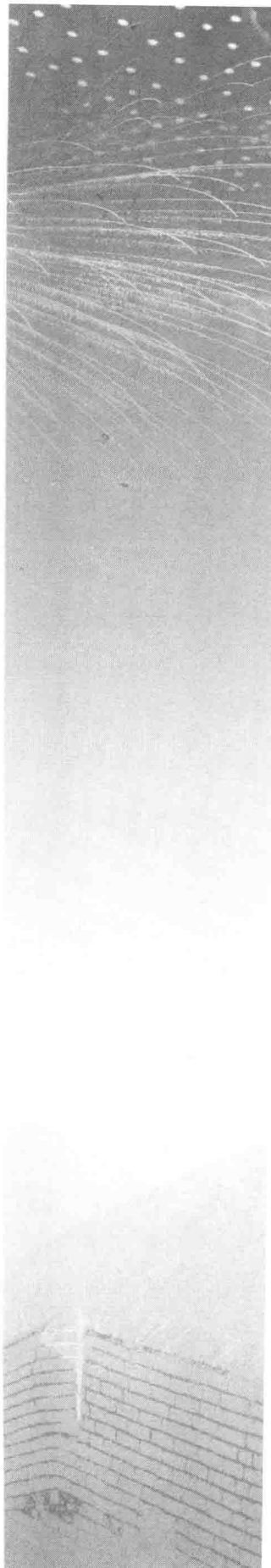
一、信访制度与行政复议、行政诉讼、行政 监察制度的概念	057
二、信访制度与行政复议、行政诉讼、行政 监察制度的运行现状	060
三、信访制度与行政复议、行政诉讼、行政 监察制度之间发生错位问题的原因	076
四、信访制度与行政复议、行政诉讼、行政 监察制度的科学定位	084
五、信访制度改革与完善的建议	097

信访与行政复议、行政诉讼的分工与衔接

- 一、概 述 111
- 二、信访与行政复议、行政诉讼关系的规范分析 122
- 三、信访功能定位：维护个人利益诉求应为其现阶段的主要功能 138
- 四、信访的职能定位 156
- 五、关于信访与行政复议、行政诉讼分工与衔接的建议 160

信访制度与行政复议、行政诉讼、行政监察制度的关系研究

- 一、信访与行政复议、行政诉讼及行政监察制度概述 169
- 二、行政信访与行政复议的关系 181
- 三、行政信访与诉讼的关系 213
- 四、行政信访与行政监察的关系 241
- 五、依法处理行政信访与其他监督救济制度的关系 258



香港行政申诉制度研究及其反思性 借鉴

一、香港行政申诉制度研究的总体概述	277
二、香港行政申诉的制度化建设	283
三、香港行政申诉制度的运行机制	304
四、香港行政申诉制度的绩效评估	331
五、香港行政申诉制度的反思性借鉴	340
六、结语：香港行政申诉制度与良好的管治	356

后 记	364
-----	-----

信访立法中的疑难问题研究

——基于制定出台《山东省信访条例》的实践探索

课题负责人 ➡ 明春德

课题组成员 ➡ 刘兴磊、宿崇华、韩亚萍、张 强、殷宪欣、李 龙

引 言

党的十八届四中全会《决定》提出，“把信访纳入法治化轨道，保障合理合法的诉求依照法律规定和程序就能得到合理合法的结果”。党中央作出的这一重大决策部署，为深入推进信访工作制度改革、做好新时期信访工作指明了方向，也为加快推进信访法治化建设、完善信访法律制度体系提出了迫切要求^①。2015年年初，国务院决定把《信访法》作为“研究项目”列入《国务院2015年立法工作计划》，这在一定意义上标志着国家信访立法程序已提上日程，迈出了关键一步，将成为未来一段时期信访法治化建设的核心任务。

制定出台一部专门的《信访法》，以国家基本法的形式确认信访制度在中国特色社会主义法治体系和国家治理体系中的地位，意义重大。其一，有利于引领推动信访工作制度改革深入推进，构建系统完备、科学规范、运行有效的信访制度体系，实现传统信访工作体制机制向现代信访工作体制机制的转型，使信访制度更加成熟、更加定型；其二，有利于运用法治思维和法治方式破解当前信访工作所面临的诸多难题，更加充分、更

^① 舒晓琴：“把信访纳入法治化轨道”，载《人民日报》2015年2月2日，第7版。

加有效地释放信访制度的功能,推动《宪法》规定的建议权、批评权、申诉权、控告权、检举权等公民基本权利在信访法律制度体系和信访工作实践层面得到贯彻落实;其三,有利于提升信访法律制度体系的效力层级,着力解决信访制度与相关法律制度之间功能边界不够清晰、衔接不够顺畅,以及现行信访法规、规章与其他规范性文件不够协调统一甚至相互冲突等问题,确保各领域各层面信访法治化建设协调推进。

在肯定信访立法必要性与重大意义的同时,也要看到,由于我国信访制度的独特性与复杂性以及由此衍生出的争议性,制定出台《信访法》,必然会遇到许多阻力和障碍。这其中既有理论界和实务界自2005年国务院修订《信访条例》时“信访制度存废之争”^①延续下来的对中国特色信访制度正当性与功能价值、信访法治化建设必要性与可能性的质疑批判,也有对微观信访制度和信访运行机制法治化构造的疑虑担心。比如,如何在不挑战其他法律制度地位作用的前提下,为信访制度在国家法律制度体系中找到合适位置并实现与其他法律制度的衔接?具有浓厚人治色彩、以协调与平衡作为基本策略的信访运行机制如何实现法治化构造?等等。令人遗憾的是,目前理论界和实务界对国家信访立法问题的关注更多地停留在宏观层面,对微观层面的问题关注不够,相关研究成果缺乏系统性和必要的深度,尚不足以为国家信访立法提供足够的理论支撑。

2014年7月,为深入贯彻落实党的十八大和十八届三中全会精神以及落实国务院《信访条例》执法检查反馈意见的要求,山东省启动了信访地方立法程序。经过一年多的努力,在各有关方面的大力支持下,于2015年9月24日经省十二届人大常委会十六次会议表决通过了《山东省信访条例》,自2016年1月1日起施行。这是党的十八届四中全会作出“把信访纳入法治化轨道”重大部署之后制定出台的首部信访地方性法规,也是

^① 张文壕:“信访制度存废之争的辨析与认识”,《党政干部论坛》2013年第5期。

山东省信访法治化建设的重要里程碑。面对推进信访法治化建设的新形势、新任务,本着为国家信访立法试水探路的目的,在立法过程中,山东省由以往各地信访地方立法普遍采取的“实施型立法模式”向“先行先试型立法模式”转变,在保持与国务院《信访条例》基本制度、基本规范衔接的基础上,按照“问题引导立法”的要求,立足省情实际,对现行信访法律制度体系没有涉及但实践中亟待解决的一些突出问题作了创新性规范^①,实现了人大信访、行政信访与司法信访制度规范的协调统一,以期为国家信访立法积累经验。

在信访地方立法过程中,山东省委省政府信访局作为《山东省信访条例(草案)》牵头起草单位之一,成立了“信访立法中的疑难问题研究”课题组,对信访立法中遇到的包括信访制度法律定位、信访工作体制与信访工作机构、信访事项受理办理程序、信访人权利与义务等在内的重大疑难问题作了认真研究,并坚持理论与实践相结合,将研究成果运用到了立法实践,转化为了《山东省信访条例(草案)》的制度设计和具体规范,广泛征求了各级各部门、专家学者、基层信访干部和信访群众意见建议,在对条例草案进行修改完善的同时,一并对相关理论研究成果作了修正,最终形成了本课题研究报告。

一、信访制度的法律定位

法律定位问题是信访法治化建设和国家信访立法的核心、基础性问题,实质是信访制度的法律属性和功能定位问题,决定着信访制度在整个

^① 山东省委省政府信访局:“《山东省信访条例》着力解决八个方面的问题”,载《大众日报》2015年11月8日,第6版。

法律体系中的角色和位置。对信访制度进行法治化构造,首先必须弄清楚信访制度“是什么”、“干什么”、“放到哪里”等几个关键性问题,在与其他法律制度的比较中厘清信访制度的职能边界,为发挥其在国家治理体系和国家治理能力现代化进程中的独特优势奠定制度基础。虽然我国信访法治化建设起步较早,1995年国务院就出台了《信访条例》并于2005年作了较大幅度修订,截至2015年8月,全国有25个省(自治区、直辖市)出台了信访地方性法规,但是这些法规并没有很好地解决信访制度的法律定位问题。一方面,由于信访制度涉及《宪法》规定的建议权、批评权、申诉权、控告权、检举权等公民基本权利^①,受制于立法权限,行政立法和地方立法均无法对信访制度的法律属性及其与其他法律制度的关系作出清晰而明确的界定;另一方面,无论是国务院《信访条例》还是各省(自治区、直辖市)出台的信访地方性法规,都是以权利救济作为主线进行制度设计和规范构造的,对信访制度功能的体现是片面的和实用主义的,无法反映信访制度法律属性的全貌。

(一) 信访制度的属性功能具有多样性

作为新中国政法传统下形成的一种特殊的民主实现和权利救济机制,当代信访制度始创于新中国成立初期,政务院1951年6月颁布的《关于处理人民来信和接见人民来访工作的决定》一般被视为当代信访制度正式确立的起点^②。伴随着新中国成立六十多年来国家政权建设和经济社会的发展变迁,信访制度的功能不断丰富、拓展。

①《中华人民共和国宪法》第41条第1款:“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。”

② 易虹:“宪政体制下我国信访制度功能的重构”,《求索》2007年第4期。

根据学者应星的观点^①，信访制度功能演变大体可以划分为三个阶段：一是1951年6月至1979年1月的“大众动员型信访”阶段。这一时期，群众信访的主要内容是对国家政权建设和经济建设以及党内出现的脱离群众等官僚主义现象提出的意见、建议和批评，信访制度承载的主要功能是群众参与管理国家大事和对国家干部行使权力进行监督。二是1979年1月至1982年2月的“拨乱反正型信访”阶段。这一时期，群众信访的主要内容是要求平反冤假错案和落实政策，信访制度承载的主要功能是集中高效地解决历史遗留问题。正是在这个短暂的历史时期，“信访制度迅速从国家政治生活中的边缘位置走到了中心位置”。三是1982年2月至今的“安定团结型信访”阶段。20世纪80年代中期以后，尽管历史遗留问题或政治性问题仍占有一定的比例，但随着我国改革开放事业深入推进及经济社会急剧转型，特别是社会矛盾进入高发、多发时期，群众信访的主要内容发生了重大变化，主要是和群众息息相关的经济、政治和社会权利等利益问题，信访制度承载的主要功能是化解矛盾纠纷、实现权利救济。由于人口宽、门槛低、成本小、效果明显等优势，很多群众将信访看成了优于其他行政救济和司法救济的一种方式。信访制度原初设计的政治参与和权力监督功能在事实上沦为了“副产品”，主要在化解各类矛盾纠纷、维护群众合法权益的过程中间接呈现，具有强烈的依附性和从属性特征。

从中可以看出，信访制度的属性功能经历了一个重心转移的过程，即由政治参与和权力监督为主、纠纷解决为辅到纠纷解决为主、政治参与和权力监督为辅^②，甚至发展到目前因纠纷解决功能的强势地位而遮蔽了其政治参与和权力监督功能。

对这一变迁趋势，特别是权利救济功能过度扩张的问题，很多专家学

① 应星：“作为特殊行政救济的信访救济”，《法学研究》2004年第3期。

② 涂永前：“关于信访法律属性的再思考”，《广东社会科学》2013年第3期。

者持批评态度,认为推进信访工作制度改革的信访法治化建设应当弱化甚至取消信访制度的权利救济功能,强化政治参与和权力监督功能,回归信访制度的设计初衷。比如,有的观点认为,信访制度的权利救济和解决纠纷作用与现代社会的制度体系不相适应,现代社会已经拥有了独立、专业的权利救济渠道——司法制度,如果仍然采用信访手段解决纠纷,将侵犯司法职权的正常行使,有越俎代庖之嫌^①。有的观点认为,在当前社会的治理结构下,越是强化信访制度,越是增加一种破坏法治的反向张力,越会把大量的社会矛盾引导到体制外非法治化解决的恶性循环中去,进而消解国家司法机关的权威^②。还有的观点认为,当前信访制度由于体制和机构的原因,社会矛盾焦点不断聚焦中央,极大地“削弱了中央的政治权威”;信访功能的错位、信访人治色彩的诟病也动摇了国家政法机关的权威和现代国家的正当性基础;信访程序本身的弊病也会诱发严重的社会冲突事件,应当果断废除信访制度^③。

事实上,信访制度属性功能的演变,与新中国成立六十多年来国家政权建设和经济社会发展变迁紧密关联,有其内在的合理性与历史必然性,并非一些学者所认为的是信访制度功能扭曲甚至异化的结果。每一种制度的功能都必须与其所处的社会环境相适应。信访制度设立之初,确实是以政治属性功能为主的,但是发展到20世纪80年代中后期,逐渐演变成了一种重要的纠纷解决方式,权利救济功能已经内化于信访制度本身,1995年出台、2005年修订的国务院《信访条例》都是以权利救济作为主线进行制度设计的。这从一个侧面说明,信访制度的权利救济功能已经为国家和公众所普遍接受和认可。弱化甚至取消信访制度的权利救济功能,等于变相剥夺信访制度的存在价值与作用空间。信访制度是多元化纠纷解决机制

① 杨小军:“信访法治化改革与完善研究”,《中国法学》2013年第5期。

② 郑碧筠:“信访制度改革的理论分析及路径选择”,南京理工大学2006年硕士学位论文。

③ 于建嵘:“中国信访制度批判”,《中国改革》2005年第2期。