

信访理论研究丛书

XINFANG LILUN YANJIU CONGSHU

信访工作制度改革 理论与实践

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

信访工作制度改革 理论与实践



中国法制出版社

CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

信访工作制度改革理论与实践 / 张恩玺主编. —北京: 中国法制出版社, 2017.3
ISBN 978-7-5093-7925-7

I. ①信… II. ①张… III. ①信访工作—工作制度—改革—研究—中国 IV. ① D632.8

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 022468 号

策划编辑 马 颖

责任编辑 王雯汀

封面设计 周黎明

信访工作制度改革理论与实践

XINFANG GONGZUO ZHIDU GAIGE LILUN YU SHIJIAN

主编 / 张恩玺

经销 / 新华书店

印刷 / 三河市紫恒印装有限公司

开本 / 710 毫米 × 1000 毫米 16 开

版次 / 2017 年 3 月第 1 版

印张 / 21.5 字数 / 286 千

2017 年 3 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978-7-5093-7925-7

定价: 65.00 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.zgfs.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科研成果,《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科研成果,《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科研成果,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

公民诉求表达权利与义务研究

一、公民诉求表达权利与义务的理论概述	001
二、我国公民诉求表达的现状与成因	024
三、公民诉求表达中政府的应有作为	040
四、规范公民诉求表达权的对策建议	063

依法规范处理信访事项机制研究

——基于黑龙江信访问题的实证研究

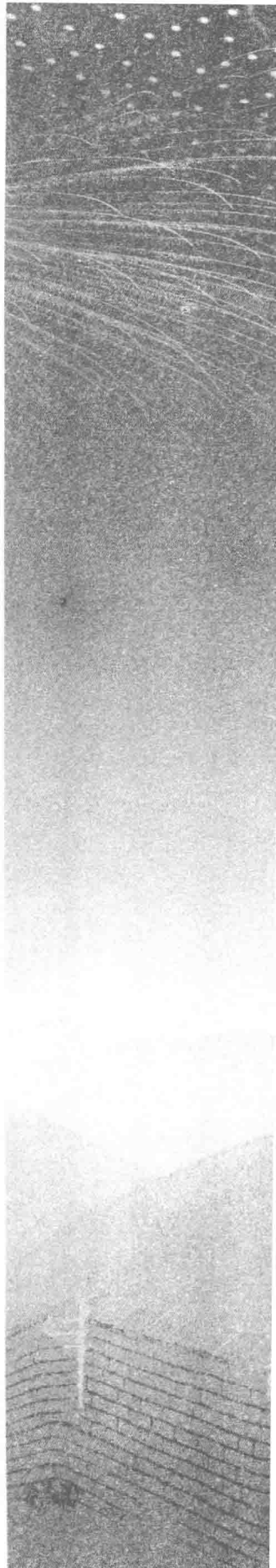
一、绪 论	091
二、相关基础概念及理论	099
三、信访案例	108
四、当前信访事项处理机制的政治系统理论分析	115
五、法治化轨道上的信访事项处理	122
六、总 结	136

依法规范处理信访事项机制研究 ——基层信访法治化疑难问题及解决路径分析

一、绪 言	141
二、目前基层信访工作的主要疑难问题	143
三、困扰基层信访机关疑难问题的原因 剖析	146
四、解决基层信访工作疑难问题的对策	151
五、结 语	165

法定途径分类处理信访投诉请求制 度研究报告

一、导 论	167
二、法定途径分类处理信访投诉请求制度 落实现状	181
三、开展法定途径分类处理信访投诉请求 工作中遇到的问题与影响因素	192
四、完善法定途径分类处理信访投诉请求 工作的政策建议	206



通过法定途径解决信访群众合理诉求机制研究

- 一、解决合理诉求的理论基础和制度架构 259
- 二、通过信访解决合理诉求存在的机制问题和根源探析 269
- 三、通过信访解决诉求的历史考察和制度探索 277
- 四、法定途径解决信访合理诉求机制构建 287
- 五、结语：建立解决信访合理诉求的法定途径和制度体系 301

附 录

- 关于依法处理涉法涉诉信访问题的意见（摘要） 307
- 关于创新群众工作方法解决信访突出问题的意见 311
- 关于进一步加强初信初访办理工作的办法 319
- 信访事项办理群众满意度评价工作办法 323
- 信访事项网上办理工作规程（试行） 326
- 信访事项简易办理办法（试行） 334

- 后 记 337

公民诉求表达权利与义务研究^①

课题负责人 ■ 汤啸天

课题组成员 ■ 钱辰一、孙建伟、姚慧玮、李 晶

习近平总书记指出：“要着力完善制度、健全机制、搭建平台、强化保障，推动各种矛盾纠纷化解方式的衔接配合，建立健全有机衔接、协调联动、高效便捷的矛盾纠纷多元化解机制。”^②显然，信访制度在矛盾纠纷多元化解中具有不可或缺、不可替代的重要作用。为公民提供更加畅通的权利保障途径，引导公民正确行使诉求表达权，是坚持依法治理，运用法治思维和法治方式化解各类矛盾纠纷的可行之策，也是国家治理体系和治理能力现代化的重要方面。

一、公民诉求表达权利与义务的理论概述

在信访工作制度改革的过程中，国家信访局最近打出了以阳光信访、责任信访和法治信访为主要内容的“组合拳”。所谓“阳光信访”，就是建好用好国家信访信息系统，实现信访事项处理过程全公开，主动接受群众评价和监督，提高信访工作透明度和公信力。“责任信访”则是坚持依靠基层协调和处理群众诉求，推进依法逐级走访，压实基层责任，加强督查督办，推动信访问题及时就地解决。“法治信访”旨在增强信访工作的宗

① 这是国家信访局 2015 年度信访理论研究课题（课题编号 2005AG02001）成果。课题得到上海市信访办主任王剑华、综合处长严惠民、副处长张俐蓉等同志的大力支持和帮助，特此致谢！

② 详见 2015 年 10 月 13 日，中央全面深化改革领导小组第十七次会议审议通过的《关于完善矛盾纠纷多元化解机制的意见》。

旨意识和法治意识,坚持带着感情去疏导和化解群众矛盾,坚持依法依规协调处理群众诉求,真正把信访纳入法治化轨道。课题组认为,国家信访局力推的这套改革“组合拳”,都与信访人诉求表达权利的行使与义务的履行有关,即作为党和政府联系群众的桥梁和纽带,必须更好地尊重公民的知情权、参与权、表达权、监督权,用法治思维和法治方法,引导公民实现理性有序的诉求表达。^①

(一) 公民诉求表达权的基本含义

公民诉求表达权是公民表达权的下属概念,在公民表达权之中包含了公民的诉求表达权。研究公民诉求表达权首先要厘清公民表达权。

公民表达权,是指公民在法律规定的框架内,使用各种方式表明、显示或公开传播思想、情感、意见、观点、主张,而不受他人干涉、约束的权利。表达权包括表达方法和表达内容两方面的自由。只要在法律规定的限度之内,权利主体具有包括使用媒体等各种方式表示自己的主张,对参与的公共事务进行表态、表决和提出新的相关请求的权利。知情与参与是实现表达的前提,表达则是实质意义上的知情与参与。质言之,人民没有表达权,就没有人民对公权力的制约;人民对公权力的制约一定是通过表态、表决等自由表达主体意志实现的。^②

1. 表达权是公民的基本权利

联合国大会于1966年12月16日通过的《公民权利和政治权利国际公约》第19条明文规定:“一、人人有权持有主张,不受干涉。二、人人有自由发表意见的权利;此项权利包括寻求、接受和传递各种消息和思想

^① 汤啸天:“公民在信访活动中的表达权利与义务”,《信访与社会矛盾问题研究》2016年第2期。

^② 汤啸天:“政府应当如何保障人民的表达权”,《法学》2008年第5期。

的自由,而不论国界,也不论口头的、书写的、印刷的、采取艺术形式的或通过他所选择的任何其他媒介。三、本条第二款所规定的权利的行使带有特殊的义务和责任,因此得受某些限制,但这些限制只应由法律规定并为下列条件所必需:(甲)尊重他人的权利或名誉;(乙)保障国家安全或公共秩序,或公共卫生或道德。”^①通俗地说,在法律规定的范围内,每个人都可以有自己的主张,都可以寻找、接受、传递各种消息和思想,都可以发表自己的意见和建议。法律之所以作出限制,是因为表达权并不意味着可以“想怎么说就怎么说”,任何人的表达必须限制在不危害国家安全、公共秩序、公共卫生、公共道德和他人权利、名誉的范围内。

党的十七大报告提出“保障人民的知情权、参与权、表达权、监督权”,具有十分重大的理论和实践意义。就人民而言,其对政府的制约具体表现为知情、参与、表达三大环节的实现,其中,知情是基础,参与是关键,表达是根本。表达不仅仅是说话,还是使用各种方式表明、显示或公开传播思想、情感、意见、观点或者主张。在表达的各种方式中,秘密写票、无记名投票是最自由、最正式、最庄重的表达方式。在多种意见难以统一,而事态的发展又必须作出决断时,表达权的拥有者有权提出以投票表决的方式进行表达。^②党的十八届四中全会通过的《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》)明文规定:“健全依法维权和化解纠纷机制。强化法律在维护群众权益、化解社会矛盾中的权威地位,引导和支持人们理性表达诉求、依法维护权益,解决好群众最关心最直接最现实的利益问题。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

① 刘晓原:“民众是否敢于讲真话取决于制度的设计”,http://blog.sina.com.cn/s/blog_49daf0ea0100f0j2.html,最后访问时间:2016年2月10日。

② 汤啸天:“表达权的基本含义”,载《文汇报》2008年3月24日。

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。”通读全文,《决定》特别强调的是通过“机制建设”“体系建设”,解决好群众最关心、最直接、最现实的利益问题。特别应当引起重视的是,《决定》明确提出“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”。把信访纳入法治化轨道,显然包括对信访工作制度的规范和对信访人员诉求表达行为的规范两个方面。

《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)第35条规定:“中华人民共和国公民有言论、出版、集会、结社、游行、示威的自由。”表达自由是一种信息沟通的自由,它意味着公民具有通过口头、书写、互联网、印刷以及其他手段传递信息和交流信息的自由。在法律意义上,当国家对公民的某项具体自由以法定的形式加以确认,该项自由就成为法定的权利。^①我国《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。”《宪法》第41条的以上表述,明文规定了公民具有批评、建议、申诉、控告、检举的权利。《宪法》第41条第2款还规定:“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。”按照理论和实务界的共识,来信来访是批评、建议、申诉、控告、检举权利的综合行使方式,信访权利的宪法依据是清晰的、充分的。为明确各级政府在维护公民信访权利中的义务,2005年国务院发布的《信访条例》第3条又进一步明确规定:“各级人民政府、县级以上人民政府工作部门应当做好信访

① 汤啸天:“再论人民表达权的行使与政府的保障”,《同济大学学报(社会科学版)》2010年第3期。

工作,认真处理来信、接待来访,倾听人民群众的意见、建议和要求,接受人民群众的监督,努力为人民服务。各级人民政府、县级以上人民政府工作部门应当畅通信访渠道,为信访人采用本条例规定的形式反映情况,提出建议、意见或者投诉请求提供便利条件。任何组织和个人不得打击报复信访人。”

凡是权利都是由国家提供实施保障的。“无救济无权利。”当权利的实现受到来自法律之外的约束时,都可以通过法定程序申请权利的救济。^①为此,《宪法》第41条第3款规定:“由于国家机关和国家工作人员侵犯公民权利而受到损失的人,有依照法律规定取得赔偿的权利。”以往,我们时常宣传“要让人说话”,似乎“让人说话”是当权者的宽宏大量,是对民众的恩赐。其实,表达权是人作为人而非“会说话的动物”所具有的基本权利,国家有义务保障公民表达权的实现。以往我们还劝导民众“要敢于说真话”,其实,民众是否敢于讲真话取决于制度的设计以及在实际上实行的是什么样的制度。^②如果说假话、阿谀奉承者平步青云,说真话、揭露事实真相者惨遭迫害,说假话的人就会越来越多,说真话的人就会越来越少。在这个意义上可以说,国家对公民权利提供的保障越明确、越具体,就越有利于公民权利意识的形成。习近平同志说:“要继续加强民主监督。对中国共产党而言,要容得下尖锐批评,做到有则改之、无则加勉;对党外人士而言,要敢于讲真话、敢于讲逆耳之言,真实反映群众心声,做到知无不言、言无不尽。希望同志们积极建诤言、作批评,帮助我们查找问题、分析问题、解决问题,帮助我们克服工作中的不足。”以上讲话虽然是2013年2月6日下午,习近平在中南海邀请各民主党派中央、全国工商联新老领导人和无党派人士代表欢聚一堂,共迎新春时说的,

① 汤啸天:“再论人民表达权的行使与政府的保障”,《同济大学学报(社会科学版)》2010年第3期。

② 汤啸天:“政府应当如何保障人民的表达权”,《法学》2008年第5期。

但基本精神适用于全国。如果政府对公民权利采用实用主义的“选择性保障”——只保护阿谀奉承的言论自由，不保护批评建议的言论自由；那么，公民也将按照自己的利益“选择性守法”——只强调对自己有利的那部分法律规定，不遵守法律的限制性要求。无论在形式或者内容层面，表达权所受到的限制只能是法律，法律之外的限制对表达权是无效的。对执政者而言，保障公民的表达权实现，就是要在制度上给说真话的人提供方便的条件、免受追究的保障和权利救济。执政者对公民承诺“我有听取不同意见的雅量”自然是好事，但是，更为重要的是为敢于说实话、说真话的人提供实实在在的制度保障。^①

我国当前的源头性问题之一是，部分官员的执政行为偏离为人民谋利益的宗旨，一方面竭尽所能地与民争利，另一方面又想方设法维持“社会稳定”。长期以来，维稳与维权的关系一直困扰着信访工作，如果不解开这个“死结”，未来的信访工作乃至信访制度的改革都会陷入更大的困境之中。从某种意义上说，社会稳定是“善治”的结果，而不是靠“维护”形成的。人心所向则社会稳定，人心所背则社会混乱。古言道“得人心者得天下，失人心者失天下”，这里所说的“天下”，当然包括稳定的社会秩序在内。巩固执政基础的关键是民心所向，执政党必须首先解决好“为了谁、依靠谁、我是谁”的问题。民心是最大的政治。人心所向则合法性增加，人心所背则合法性减损，人心尽失则合法性耗尽。恪守为人民谋利益的宗旨，保障人民的知情权、参与权、表达权、监督权，实现发展成果更多更公平惠及全体人民，才是巩固执政基础的根本。对公权力的掌控者而言，“兼听则明、偏听则暗”，也就是所谓“好话坏话都要听”；质言之，言说者所说的话也会包括“好话”与“坏话”，言论自由就是赋予言者说错话的自由。

^① 汤啸天：“表达权的基本含义”，载《文汇报》2008年3月24日。

依法理,言论自由是公民以言词方式,在法律规定的范围内,公开发表意见、交流思想、传播信息、传授知识等而不受干涉、约束或惩罚的自主性状态。言论自由既指公民言谈行为的自由,又包括公民不因发表的议论、意见的内容而受非法干涉、约束或惩罚的自由。在保障公民诉求表达权的行使中,特别要强调有关事实的表达必须客观真实,绝不允许无中生有、隐瞒或者夸大,而意见的表达则允许多种观点的存在。^①中央政法委书记孟建柱在传达习近平同志在中央政法会议上的重要讲话时,明确指出:“维权是维稳的基础,维稳的实质是维权,要求完善对维护群众切身利益具有重大作用的制度,强化法律在化解矛盾中的权威地位;明确指出法治不仅要求完备的法律体系、完善的执法机制、普遍的法律遵守,更要求公平正义得到维护和实现,要求政法机关坚持法律面前人人平等,以实际行动维护社会公平正义。”^②

2. 诉求表达权的基本属性

诉求表达的目的是实现利益获取的愿望。为此,诉求表达权是公民在法律许可的范围内,展现其利益获取的愿望。从法理的角度而言,权利的基本要素首先是利益,利益既是权利的基础和根本内容,又是权利的目标指向。诉求表达目的性要素首先与诉求表达者的利益愿望存在紧密的联系。马克思曾经说过,人们奋斗所争取的一切都同他们的利益有关。^③有的论者认为表达权的本质是人性天然向往的自由,是其一切自由和权利的基础。诚如马克思指出:“发表意见的自由是一切自由中最神圣的,因为它是一切的基础。”^④因此,在这个意义上而言,公民诉求表达权是最基本的

① 汤啸天:“推进国家治理体系和治理能力现代化的战略意蕴——以社会和谐稳定为观察视角”,《甘肃理论学刊》2015年第5期。

② 孟建柱:“新形势下政法工作的科学指南”,载《人民日报》2014年1月29日。

③ 沈小平:“中国梦,从改善民生起步”,来源:新华网2013年6月19日, http://news.xinhuanet.com/comments/2013-06/19/c_116198041.htm,最后访问时间:2015年12月9日。

④ 《马克思恩格斯全集》,人民出版社1995年版,第573页。