

信访、公共治理与政策

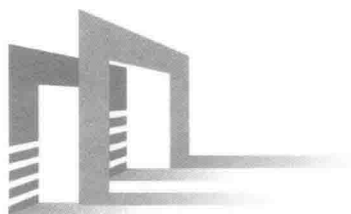
——公共政策年会论文集

张宗林 毛寿龙◎主 编
王 凯 黄爱丽◎副主编

PETITIONS, GOVERNANCE AND PUBLIC POLICY
—PROCEEDINGS FOR ANNUAL
CONFERENCES ON PUBLIC POLICY



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE



信访、公共治理与政策

——公共政策年会论文集

张宗林 毛寿龙◎主 编
王 凯 黄爱丽◎副主编

PETITIONS, GOVERNANCE AND PUBLIC POLICY
—PROCEEDINGS FOR ANNUAL
CONFERENCES ON PUBLIC POLICY



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

信访、公共治理与政策：公共政策年会论文集/张宗林，毛寿龙主编. —北京：经济管理出版社，2017. 6

ISBN 978-7-5096-5086-8

I. ①信… II. ①张… ②毛… III. ①公共政策—文集 IV. ①D035-01

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 090879 号

组稿编辑：郑 亮

责任编辑：郑 亮

责任印制：黄章平

责任校对：雨 千

出版发行：经济管理出版社

(北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 A 座 11 层 100038)

网 址：www.E-mp.com.cn

电 话：(010) 51915602

印 刷：北京玺诚印务有限公司

经 销：新华书店

开 本：720mm×1000mm/16

印 张：25.5

字 数：444 千字

版 次：2017 年 6 月第 1 版 2017 年 6 月第 1 次印刷

书 号：ISBN 978-7-5096-5086-8

定 价：88.00 元



· 版权所有 翻印必究 ·

凡购本社图书，如有印装错误，由本社读者服务部负责调换。

联系地址：北京阜外月坛北小街 2 号

电话：(010) 68022974 邮编：100836



2016年会场



2015年会场



2016年会议合照



2015年会议合照



张宗林主任



毛寿龙教授



郑广森主任



孔繁斌教授



李炜光教授



杨宏山教授



吴镐鸣副主任



黄新华教授



李程伟教授

编委会

主 编：张宗林 毛寿龙

副主编：王 凯 黄爱丽

编委会成员（按姓氏拼音排序）：

冯兴元 黄新华 黄健荣 黄爱丽 孔繁斌 毛寿龙
彭宗超 王 凯 魏 姝 吴镒鸣 杨宏山 翟校义
张宗林 郑广森 朱维究

信访、公共治理与政策的秩序维度

(代序)

毛寿龙

信访，根据百度百科的定义，指“公民、法人或者其他组织采用书信、电子邮件、传真、电话、走访等形式，向各级人民政府、县级以上人民政府工作部门反映情况，提出建议、意见或者投诉请求，依法由有关行政机关处理的活动”。所以，信访涉及各个维度的秩序，而且也涉及信访的管理及公共治理和相关政策。

从秩序维度的角度来说，信访实际上涉及很多原始社会的秩序维度。在原始社会的秩序维度里，其内在地具有不同类型的治理结构、相互关系的行为模型。信访意味着其内在的利益关系、行为模式、心理秩序的维度产生了各种各样的问题，从而弱势的当事人开始从秩序外寻求帮助，尤其是通过扩展秩序的公共权力寻求帮助，试图在扩展秩序的框架里寻求帮助。

上述问题有很多解决途径，一种是司法的途径，那就是打官司；另一种就是信访。但这两种模式实际上都不是中国的传统。中国原始社会的秩序维度一般来说都有比较封闭的传统，大家都喜欢在内在的秩序维度里解决问题。就像《功夫熊猫》里发生的事情那样，一旦发生大事，最后总是最高权威乌龟大师说了算。在这里，浣熊师傅、金猴、娇虎、仙鹤、灵蛇和螳螂，虽然身怀绝技，对乌龟大师的决定即使有很多不理解，有很多心理上的不平衡，甚至抵触，但依然百依百顺，尊重乌龟大师的决定。

但在这里，有两个与原始秩序维度不一致的因素，第一个因素是平凡的熊猫，在面条店工作，笨手笨脚，跌跌撞撞，但也算是有了一个工作、一个谋生的技能。他的养父鹅，一心要把他培养成面条店生意的接班人，但他的梦想是成为一代功夫之王，与功夫大师决一死战。一个平凡的人，有这个梦想，只能藏着，否则如果没有能力就会被看做是一个笑话，而有了能力，则可能变成秩

序的潜在威胁而遭灭顶之灾。第二个因素是大龙雪豹。从小被浣熊师傅收养，视如己出，但逐步野心暴露，被乌龟大师识破，最后被制服，送入了远方的大牢，重兵看守。当然，最后的结局是在秩序内部解决了问题，大龙雪豹卷土重来，功夫熊猫被乌龟大师亲定为打败大龙雪豹的人选，大龙雪豹和功夫熊猫大战一场，大龙雪豹战败，山谷恢复和平。

不过，仔细考察，功夫熊猫实际上在山谷内部走了“上访”的路子。他去上访，不是为了寻求解决方案，让他师傅别管他，他是听命于师傅，去山谷的人才选拔大会上卖面条的。后来机缘凑巧，正好在乌龟大师指定“龙战士”人选时，他通过烟花火箭把自己送入了大会现场，被乌龟大师点中。这个过程不是有意设计的，也不是熊猫自己主观努力的，但与他极其喜欢武功有关，在最后一刻，因为他极其强烈的梦想，突破了一切原始秩序的束缚，把自己送到了最高权力的金手指面前。这说明，中国传统上能够接受的“上访”是权力结构能够接受，而且凭机缘凑巧得以被权力结构接受的“上访”。它不是野心，而是理想。它不是为个人的利益，而是为多方面和谐的公共利益。大龙雪豹，当然也有“上访”的影子。只是他凭借自己的武功，就想要“龙战士”的秘诀，从而理想变成了野心，变成了对公共利益和山谷的原始权力结构构成威胁的异质性因素。功夫熊猫能够被接受，而大龙雪豹不被接受，从秩序维度来说，其差异在于前者能够被秩序所吸纳，而后者对秩序构成威胁。

所以，他们俩的区别，实际上就是他们内在心灵秩序的差异。一个是有修养的儒家的理想，另一个是缺乏修养的野心家的野心。这导致熊猫对现有治理秩序是积极的元素，而雪豹对现有治理秩序是破坏性的元素。这个山谷的幸运之处在于，理想战胜了野心，山谷终于恢复了和平。

这是电影的世界，是事后的分析。在现实生活中，这两种元素实际上很难区分，因为雪豹也可能是个表现得很有修养的雪豹，而乌龟大师也可能像浣熊那样看走眼。同时，山谷中的熊猫，不仅很有修养，而且和有武功的天才相遇，也是小概率的事件。在这个时候，公共治理结构的设计和政策的元素，就变得非常重要。现代国家治理，重视教育和修养，但更重视权力结构的设计，在即使都有野心的情况下，能够让野心制约野心，让雄心有更多的机会，公开、公平、公正，过去的事情归司法，未来的事情归政治，现在的事情归政策，这样，一个国家的自由和繁荣，就不会靠“强力”和偶然的“机遇”，而是能够依靠智慧的深思熟虑。

放下电影，就现实的信访来说，这就涉及信访与国家秩序内部不同秩序模

块契合的问题：让一般的涉及国家政策的问题，走向政协和人代会；让一般个人具体利益问题的救济，走向司法；让一般的政策和法律执行的问题，走向行政。因为政协和人代会，是在一般的规则层次讨论个人问题的，其着眼点在未来、在一般规则和政策的修订和制定；而司法是在一般规则背景下讨论具体的个人利益的，涉及的是公平对待个人利益，而且只讨论直接的、已经发生过的利益损害和平衡，不讨论观点问题，也不讨论规则问题，更不讨论政策问题；行政的执法和政策执行，涉及已经发生和正在发生的具体的行政行为，这里有行政复议，也有行政司法，当然最终还可以涉及人代会和司法。

现在信访的优势及相对而言存在的问题在于，过于依靠中国现在的行政秩序模块。中国的行政秩序模块是多层次的、分级管理的，而且是高度集权、下级严格听从上级的。从地域上来说，是高度条块分割的。在这一秩序维度背景下，中国的信访人员，尤其是上访人员，在条件允许的情况下，就会直接诉诸上一级乃至最高层次的权力。而实际情况也表明，一个事件越能够得到上级的重视，越能够得到最高领导的关注，就越能够得以快速有效的解决。这就出现了越级上访，越是上级接访任务越重的问题。甚至在节假日，或者有重大活动期间，在首都出现集中上访的问题。这就对现有行政秩序模块的正常运行构成了威胁。行政秩序为了捍卫秩序，就出台了不允许越级上访的对策，让信访属地管理、分级负责，谁主管、谁负责，依法、及时、就地解决问题与疏导教育相结合。

这一对策如果在计划经济时期，应该是会比较有效。那时不仅整个行政秩序是条块分割的，而且整个经济和社会也是条块分割的。但现在的高度市场化的时期，整个社会高度流动，交通成本也越来越低，速度也越来越快，在很多地方坐几个小时高铁就能到首都，即使在遥远的边疆，坐几个小时飞机也能到首都。这时虽然对公共事务还能够进行条块分割的管理，但是企业和民众越来越在高度一体化的市场秩序和高度开放的扩展社会秩序模块里经营和生活，在条块分割的情况下，属地化管理只能给民众制造更多的麻烦。民众遇到了麻烦，就会有很多策略行为，给政府秩序带来更多的麻烦；而政府秩序遇到了更多的麻烦之后，就会采取更严厉的措施，秩序维度的冲突会愈演愈烈。

其具体表现是，民众开始时希望在原始的社会秩序或者单位秩序里解决问题，但内部因为种种原因无法解决，尤其是因为原始秩序或单位秩序认为这些问题在本秩序范围内无法解决时，或者要解决问题范围过大，超出本级政府能力时，民众变成了访民，就会走向本地政府信访。本地政府能够解决一部分，

但很多问题可能涉及上级的职权范围，于是就会走向上级政府。一级一级，逐级上访，就到了首都。访民发现逐级上访，不如越级上访，甚至直接上访到中共中央，于是就出现了北京上访量剧增的局面。不同地方交通成本不同，其结果是离北京最近的几个省，基本上都是上访省。中央当然没有那么多精力来处理那么多的上访问题，自然就会命令地方政府来北京接人，维护稳定，让地方政府无论如何要在本地解决，对地方实施严厉的考核。其结果是，越到中央上访，地方解决的压力越大，实际上也越容易解决，进入了恶性循环。

这个恶性循环，实际上是在秩序维度发生的。这需要在秩序维度来思考相关的问题，尤其是公共治理和政策的问题。

《信访、公共治理与政策》一书，收录了2016年召开的第六届“公共政策年会”的30篇论文。它们不仅探讨了“国家治理与信访制度”和“信访立法与信访工作创新”的专题，还探讨了“公共治理与制度变迁”、“公共政策与政策实践”和“公共服务与治道变革”等理论和实际问题。相信本书的出版，可以让我们在学术层面对信访、公共治理与政策的理论和实际问题，有一个更好的认识。

是为序！

第一篇 国家治理与信访制度

- 国家治理进程中的信访制度 张宗林 (3)
- 信访制度智库功能研究 朱维究 王娇娇 王树梅 陈 瑶 (8)
- 公共政策制定、执行、协调与信访 张真理 (16)
- 基层信访场域中的变通运作
- 一项以县级信访局为对象的扎根理论研究
- 彭宗超 李贺楼 徐 琳 徐建华 (26)
- 信访议事会解决模式的博弈分析 翟校义 秦 强 (50)
- 寻找共识的政治
- 新加坡民情联系制度对我国信访制度的启示 吴镒鸣 (64)

第二篇 信访立法与信访工作创新

- 信访工作的新思维与新理念 张宗林 张建明 刘 雯 (75)
- “法治中国”背景下的信访制度法治化转型 李红勃 (87)
- 信访法立法价值选择 翟校义 (99)
- 信访制度的“旧制度”特性与法治化改造 郑广森 (106)
- 信访数据的廉政评价功能与方法研究 杜治洲 李亚哲 (112)
- 信访事项处理规则主义同质化的反思与克服
- 从一起涉法涉诉案件说起 刘国乾 (119)

第三篇 公共治理与制度变迁

- 整合治理：公共治理的中国经验 杨宏山 (139)

土地权利的理论逻辑与政策意蕴	毛寿龙 (146)
国家治理现代化进程中的公共预算改革研究	黄新华 (156)
基于长期历史变迁的中国国家治理模式研究	马蔡琛 (169)
历史制度主义政策变迁的中国经验研究	陈刚华 定明捷 (181)

第四篇 公共政策与政策实践

社区治理秩序维度的纯理论、现实发展与公共参与的政策选择	毛寿龙 李 梅 (211)
公共政策排斥论：政策认知的新视界	黄健荣 钟裕民 (225)
情境与模式：中国政策执行的行动逻辑	杨宏山 (245)
我国农村政策试点的理论内涵与发生机制研究	
——基于“间断—平衡”理论的分析	唐 斌 (256)
政策类型视角下的中国政府职能转变	
——以高等教育政策为例的实证研究	魏 妹 (269)
城郊结合部综合执法体制改革：一个理论框架	张丙宣 (286)
健康不平等及促进健康平等相关政策	
——英国经验及对中国启示	李 环 (306)

第五篇 公共服务与治道变革

医疗服务的秩序维度：扩展秩序、权利结构与医疗领域的治道变革	毛寿龙 (317)
职能履行优势何以形成？	
——地方政府政务服务中心研究	孔繁斌 郑家昊 刘明厚 (329)
国家治理现代化背景下的农村养老服务供给	朱汉平 (343)
谁为工人代言？环卫公共服务市场化中错位的政府、企业和工会角色	
——以 G 市环卫市场化改革为例	陈 铮 (350)
有限政府、权力清单与行政审批制度改革	
——基于浙江富阳市的经验分析	李 锐 (369)
环境正义视角下我国环境协同治理研究	刘细良 李天天 (382)

第一篇

国家治理与信访制度

国家治理进程中的信访制度

张宗林^①

摘 要：信访制度作为具有中国特色的制度设置，是当代中国国家治理体系中的重要组成部分。作为我国国家治理体系中的法定制度，信访是我国国家治理中自下而上的特殊机制，是公民权益的保护制度，是国家治理的负反馈机制，发挥着多元的制度功能。信访制度是中国珍贵的制度资源，推动国家治理现代化建设，需要重视关注信访制度的价值。

关键词：国家治理；信访；负反馈

中共十八届三中全会明确提出“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”。“国家治理”立足于中国的现实国情，重视理论创新、实践创新和制度创新，需要关注发挥中国特色本土制度的治理价值。信访制度作为中国特色的制度设计，其制度功能始终服务于国家制度的发展。信访制度可以反映国家治理的能力，可以成为衡量国家治理民主化、法治化及公共权力运行的制度化和规范化等能力的标尺。同时，它也可以促进国家治理水平的提高，成为国家治理体系现代化的重要内容。因此，在国家治理体系的框架下，进一步思考和探究如何正确审视信访制度的功能和作用，如何发挥信访制度在国家治理体系中的重要价值，对未来信访制度的完善与发展具有重要意义。

一、国家治理体系中信访制度的定位

国家治理体系是保证党领导人民有效治理国家的制度体系，这些制度紧密相连、相互协调，是党领导人民治理国家的基本依托。在我国现代治理结构

^① 张宗林，北京市信访办副主任。

中，信访是社会成员参与治理的重要途径，也是社会矛盾处理的兜底结构，对国家治理体系的完善意义重大。因此，信访在国家治理体系中的定位有以下三点：

（一）信访制度在不同的历史时期曾经发挥过不同的作用

我们经过认真地总结、思考和研究之后认为，信访制度更应该成为一项人民权益的保护制度。

国家有关部门近期就做好信访工作，妥善处理信访突出问题做出了重要指示。当前群众通过信访渠道反映出来的信访突出问题，既有新动向，也有老难题，但都事关群众切身利益，事关社会和谐稳定。各地各部门要高度重视，强化责任担当，综合运用法律、政策、经济、行政等手段和教育、调解、疏导等办法，把群众合理合法的利益诉求解决好。这一批示再次凸显了信访工作的出发点和落脚点，强调了信访制度对人民权益的保护。

解决群众合理合法的利益诉求，维护好群众的合法权益，事关社会和谐稳定。无论哪个国家，在国家治理的体系中，对人民权益的保护制度设计都是不可或缺的。例如，法国的人民权益保护制度——2008年法国宪法将人民权益保护官的宗旨规定为：“人民权益保护官应当确保国家行政机关、地方社区、公共法律体系，以及所有提供公共服务的机构或者法律确定的在其职权范围内的机构，对权利和自由予以应有的尊重。”因此，法国人民权益保护官制度的精髓体现在其名称上：注重公民基本权益和自由的保护。再如，西班牙的护民官制度及英国、瑞典、丹麦、德国等国家设立的公民申诉制度等，这些制度的功能主要体现在监督行政机关（或司法机关）公平公正执法、促进提升公共服务质量、保护公民合法权益。

我国的信访制度与上述国外相关制度在功能作用、工作理念、基本方法等方面有很多相似之处。相比较而言，我国的信访制度建立更早，系统性和整体性更强，能够运用的资源更多，在了解社情民意、沟通群众和政府的关系、维护群众权益等方面的优势更加明显。因此，对人民权益保护的特性更加凸显，并逐步被社会和广大民众所认可。近年来，我国的信访制度也得到国际社会的广泛关注，并为世界各国有效处理社会矛盾提供了相关经验。

（二）信访制度呈现三个显著特点

信访制度呈现三个显著特点：一是专门为少数人制定的；二是专门为对政府有意见的人制定的；三是政府为自身纠偏纠错而制定的。

众所周知，大部分的制度都是为社会的多数人制定的，但信访制度不同，

第一，它是专门为少数人制定的，这部分人往往因为利益受损或者权益得不到有效保障而采取信访方式。第二，一些信访问题与政府、政策或者公务人员的行为有一定关系，所以，上访人找政府来反映情况，要求解决诉求，成为最典型的表现。第三，无论是政策制定还是政策执行过程中，政府各职能部门和公务人员很难发现自身存在的不足。在政策落地之时，当事人由于对自身利益极其敏感，会及时发现问题，他们中的一部分人会通过信访进行反映，为政府提供自我纠偏与纠错的机制，体现政府在完善执政过程中的主动性及负责任的态度。

这三个特点说明，信访制度一方面在保护人民权益中调整纠正政府自身，另一方面在调整纠正政府自身中完善保护作用的发挥，体现政府和人民之间的积极互动，为国家治理体系奠定良好的基础。通过这三个特点，我们也可以站在更高的层面上来解读信访制度存在的重大意义。

（三）信访制度同时派生出四个作用

信访制度同时派生出四个作用：一是社会监督作用；二是负反馈作用；三是民主参与的作用；四是国家与民众沟通的作用。

1. 社会监督作用

权力必须受到监督，这是一切法治社会遵循的一条重要原则，建立主体多元、内容广泛、体制顺畅的权力制约与监督机制是法治中国的重要内涵。信访制度具有“以公民权利监督公共权力”（外部监督）和“以公共权力监督公共权力”（内部监督）的复合监督功能，在维护人民权益过程中，在协商解决信访矛盾中，体现了权利、权力对公共权力的双重监督。随着法治化进程的深入，信访制度的这一作用将会进一步加强。

2. 负反馈作用

一项政策制定出来会出现正负两方面的反馈，正反馈的信息表明社会的政策反应符合政策制定者的预期方向，显示政策的合理性；负反馈的信息表明社会的政策反应与政策制定者的预期相左，显示政策需要调整和完善。一个运行良好的政府，不可能只关心正反馈，不关心负反馈。从控制论的角度讲，负反馈的价值更高。信访制度就具有这样的作用，通过利益方受损的创伤过程，反馈政府在执政过程中不恰当的地方，帮助政府进行政策纠偏，提高政策质量。

3. 民主参与的作用

从《宪法》第二条规定看，中国式的民主政治理想是间接民主与直接民主的结合。信访具有典型的直接民主制度特性，是对间接民主的有益补充。无