

信访立法研究

XINFANG LIFA YANJIU

刘 恒·主 编
邱 新·副主编



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

信访立法研究

XINFANG LIFA YANJIU

刘 恒·主 编
邱 新·副主编



法律出版社
LAW PRESS • CHINA

图书在版编目(CIP)数据

信访立法研究 / 刘恒主编. —北京:法律出版社,
2017.5

ISBN 978 - 7 - 5197 - 0774 - 3

I. ①信… II. ①刘… III. ①信访工作—立法—研究—中国 IV. ①D922.182.04

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 074070 号

信访立法研究
XINFANG LIFA YANJIU

刘 恒 主 编

策划编辑 李峰运
责任编辑 李峰运
装帧设计 李 瞻

出版 法律出版社
总发行 中国法律图书有限公司
经销 新华书店
印刷 北京京华虎彩印刷有限公司
责任校对 杜 进
责任印制 陶 松

编辑统筹 学术·对外出版分社
开本 720 毫米×960 毫米 1/16
印张 33.5
字数 415 千
版本 2017 年 5 月第 1 版
印次 2017 年 5 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

网址/www.lawpress.com.cn

投稿邮箱/info@lawpress.com.cn

举报维权邮箱/jbwq@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792

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、子公司销售电话:

统一销售客服/400-660-6393

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆分公司/023-67453036

深圳分公司/0755-83072995

西安分公司/029-85330678

上海分公司/021-62071639/1636

书号:ISBN 978 - 7 - 5197 - 0774 - 3

定价:115.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

序

信访制度是最具有中国特色的社会主义政治制度之一,是我国执政党与政府在联系群众、化解社会矛盾、维持社会公正等方面的重要机制,为开创中国特色社会主义事业发挥不可替代的重要作用。

近年来,随着我国经济社会快速发展和社会利益格局的调整,群众诉求的内容日趋多元多样,表达诉求的方式日趋活跃,解决诉求的期待日趋强烈,信访制度也面临前所未有的新问题和新的挑战。党的十八届三中全会明确提出“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。把涉法涉诉信访纳入法治轨道解决,建立涉法涉诉信访依法终结制度”的要求,推动信访工作法治化迫在眉睫。我国的法治建设正在全面推进,能否将社会矛盾中的各种问题在制度框架内找到解决的依据,运用法治思维和法治方式深化信访工作的改革、化解基层矛盾、维护社会稳定,

不仅体现国家法治文明程度,也影响国家治理体系和治理能力的现代化。

2013年5月广东省人大常委会与中山大学、华南理工大学、暨南大学、广东外语外贸大学、广州大学、嘉应学院、韩山师范学院、广东海洋大学、韶关学院9所高校合作建立“广东省立法咨询和服务研究基地”,主要开展地方立法调查、研究、评估与咨询工作,探索将委托第三方起草法规草案纳入一般性、常态化的立法程序。2013年8月,省人大常委会将社会关注度高、涉及人民群众合法权益的《广东省信访条例》委托中山大学、暨南大学、广东外语外贸大学地方立法研究评估与咨询服务基地分别起草。在三所高校的专家倾力钻研为广东省探索破解信访现实难题的过程中,围绕信访制度的理论基础、法治化路径、改革举措、制度设计等问题产生了激烈的思想火花碰撞并且形成了丰富的研究成果。广东省人大常委会在充分吸收了来自三个立法基地的专家建议稿的基础上,最终于2014年3月27日审议通过了《广东省信访条例》。

2013年12月15日至16日,广东、湖北两省的行政法学会在广州召开了以“社会治理与信访制度改革”为主题的研讨会,来自湖广两省高校的学者和政府相关部门的实务工作者80余人提交了关于信访制度改革和信访工作法治化的研究成果,并在会上进行了气氛热烈的探讨与交锋。从学界争鸣到立法起草,最后迎来条例的实施落实,我们可以清晰看到科学立法和民主立法的进步。信访工作应当坚持系统治理、依法治理、综合治理、源头治理,在不断研究新情况的基础上加强制度建设。本书将这些信访法治化的研究成果和专家立法文本结集出版,点滴记录中国信访制度法治化进程,也期待学界同仁关注和跟进广东信访立法的实施成效,为制度完善建言献策。

编者

2016年3月

目 录

上篇 坚持法治方向的信访改革研究

社会转型中的信访立法

——以《广东省信访条例(专家意见稿)》起草为例

刘 诚 / 03

论我国信访立法的“草根思维” 邱 新 / 019

地方立法视角下信访组织体制法治化初探 刘云甫

朱最新 / 038

论信访改革的基本方向 毛 玮 / 050

信访制度改革方案探析

——法律行为视角 夏金莱 / 061

论信访制度改革的“内卷化” 何国强 秦小建 / 073

论我国信访制度改革的途径

——以行政复议制度完善为视角 高 轩 蒋都都 / 086

中篇 探索法治路径的信访机制创新

行政信访程序研究 刘 恒 吴增琳 / 105

法治视野下对信访受理范围的再思考 夏金莱 / 132

论法治视野下信访终结机制的构建 夏金莱 / 150

信访结果不确定性的生成逻辑及其破解之道

曹海晶 李 祎 / 168

- 涉诉信访:困境与出路 郝丽雅 王惠奕 / 183
- 论分离涉诉信访的制度构建 林惠娜 / 196
- 论网上信访及其制度保障 石佑启 黄 喆 / 203

下篇 遵循法治思维的信访问题完善

经验研究和规范研究中的信访制度

- 对信访制度社会学和法学研究的简要综述 刘 滢 曹旭东 / 221

中国信访制度与法国行政法院制度的比较研究

- 以两者的历史发展为视角 彭胡杨 / 237

信访秩序的规范分析

- 以省级信访条例为样本 吴靖琳 / 253

论城镇化进程中失地农民上访的动因与对策

- 以武汉市为分析样本 范梦星 / 276

医疗纠纷信访处理中的行政调解制度探讨 康 希 / 289

湖北省《信访条例》实施状况调查报告 汪 燕 / 301

- 附录一 观点集锦:“社会治理与信访制度改革”研讨会综述 / 354

- 附录二 媒体聚焦:《广东省信访条例》的起草与实施 / 363

- 附录三 《广东省信访条例》 / 448

- 附录四 《广东省信访条例(草案)》中山大学专家意见稿 / 471

- 附录五 《广东省信访条例(草案)》暨南大学专家意见稿 / 488

- 附录六 《广东省信访条例(草案)》广东外语外贸大学专家意见稿 / 511

上篇 坚持法治方向的信访
改革研究

社会转型中的信访立法

——以《广东省信访条例(专家意见稿)》
起草为例*

刘 诚**

【摘 要】信访是诞生于社会主义政法实践中的政治制度,在社会民主和政治参与领域发挥了重要的作用。进入20世纪90年代,信访功能的定位从政治参与转向权利救济和维护社会稳定,信访制度遭遇到各种困境,有必要结合当下社会背景重新确立信访功能和设计制度。信访立法应当妥善处理信访的“民主参与”“权利救济”和“社会治理”三重功能定位关系,同时在涉法涉诉信访分离、强化人大在信访工作的地位、信访终结机制等领域开展制度创新。

【关键词】社会转型 信访 信访功能 《广东省信访条例(专家意见稿)》

* 本文系中山大学青年教师培育项目(项目编号:1209013)成果,发表于《中山大学法律评论》2014年第4期。

** 刘诚,女,法学博士,中山大学法学院副教授、硕士生导师。

信访是诞生于社会主义政法实践中的一项全新制度。加强信访工作,对于保障人民群众合理合法的利益诉求、发扬社会主义民主、监督国家机关正确行使人民赋予的权力以及维护社会大局稳定具有重要的意义。同时,将信访工作纳入法治轨道,运用法治思维和法治方式开展信访工作,也是各级国家机关和人民群众信访活动的必然要求。

近年来,随着广东省社会经济的不断发展,在信访领域也涌现出了很多新问题,如信访范围过于宽泛、接访工作不够规范、源头预防工作不到位、信访秩序混乱等。为了解决上述问题与矛盾,2013年8月,广东省人大常委会将《广东省信访条例(草案)》补充列入2013年的常委会立法工作计划。2013年8月底,中山大学广东省人大地方立法基地接受广东省人大常委会委托,成立了起草课题组,在前期调查基础上,结合中共中央、国务院、广东省省委、广东省人大完善信访制度的精神,着眼于广东省当前信访工作的突出问题和矛盾,深入研究立法所要解决的主要问题,起草了《广东省信访条例(专家意见稿)》(以下简称《条例(专家意见稿)》)。

一、我国现行信访法律体系及其功能定位

自2005年《信访条例》颁布之后,我国基本形成了以国务院《信访条例》为基础,以部门立法和地方立法为主体,以人大、司法、党的机构的信访规范为重要组成部分的信访法制格局。《信访条例》规定了全国各级行政机关的信访工作制度;国务院各部门、全国人大、最高司法机关比照《信访条例》的模式规定了人大、法院、检察院的信访工作制度;省、市、自治区《信访条例》除规定本辖区行政机关的信访工作制度外,同时还比照行政机关处理信访模式规定了所辖区的人大、法院、检察院的信访工作制度。至此,在我国信访已经从最初的处理“人民来信来访”发展成为一项包括人大信访、行政信访、法院与检察院的司法信访等在内的完备制度体系。

我国信访制度的功能大致可以分为三个方面:公民参与、权利救济和社会治理。具体来说,从信访人的角度来看,信访既是公民参与政治的途径,也是权利救济的手段;从国家的角度来看,信访始终服务于社会治理各种目标,是一种重要的维持社会稳定、化解矛盾的社会治理手段。

1951年《政务院关于处理人民来信和接见人民工作的决定》(以下简称《决定》)规定,“各级人民政府是人民自己的政府,各级人民政府的工作人员是人民的勤务员。各级人民政府应该密切地联系人民群众,全心全意地为人民服务;并应鼓励人民群众监督自己的政府和工作人员”。在这一时期,信访主要发挥了民主监督的政治功能,处理群众所反映的自身问题以及处理人民内部矛盾则是次要的功能。根据信访的政治功能定位,信访是一项社会主义民主制度,它既是克服官僚主义的监督方法,也是体察民情,倾听民意的民主管道。设计信访制度的初衷就是克服日益行政化、程序化的国家机关及其工作人员的官僚主义以及由此导致的脱离群众,它是“保持党同人民群众血肉联系”的重要举措。^[1]然而,2005年《信访条例》第1条规定:“为了保持各级人民政府同人民群众的密切联系,保护信访人的合法权益,维护信访秩序,制定本条例。”与《决定》相比,公民权利救济和维护社会秩序成为现行信访制度的首要任务,民主监督、信息沟通的功能则退居其次。可见,随着社会转型

[1] 政治与行政之间存在天然的紧张关系。“行政吸纳政治”或者说“政治行政化”是现代官僚科层体制无法回避的问题。现代社会是复杂的社会,复杂的社会必须要由复杂的技术来应对。因此,现代社会必须要由掌握高度专业知识的官僚阶层,运用高度技术化、程序化的方法来处理经济和社会事务,对此,“人治”“专业性不足”的政治动员和社会参与只能袖手旁观。如此一来,政治对社会领域控制力日渐式微,政治与社会领域日益疏离,包括经济在内的社会领域却获得广阔的空间,久而久之,政治的权威必然会被架空,这就是现代社会的“非政治化”。可见,官僚体制是资本主义和修正主义的载体,“非政治化”的资本主义社会与“高度技术化、程序化”官僚统治是天然的盟友,二者互相推进,形成韦伯所说的牢不可破的“铁笼”。从这个角度来看,信访是社会主义国家试图打破“行政压倒政治”的社会主义民主实践,它最原初的功能是政治动员和社会参与。参见冯仕政:《国家政权建设与新中国信访制度的形成及演变》,载《社会学研究》2012年第4期。

以及信访制度体系的变迁,信访的功能定位也发生了变化。^[1]

不过,无论是民主监督还是权利救济,都是从信访人的角度出发界定信访功能;如果我们站在国家的立场,从国家治理社会的逻辑出发,信访的基本功能在于化解矛盾纠纷,维持社会稳定。因此,在不同历史时期,社会治理或者说“服务大局”始终是我国信访制度与实践的功能,即使在不同时期信访工作服务于不同的社会治理目标。如在毛泽东时代,信访工作的目标是“清除政权肌体中的无组织力量、异己力量,以一种特殊的方式保持群众对政府的批评权及中央政府对地方政府、上级政府对下级政府的监督权,使政权的运作始终处于鲜活状态”。而在今天,信访的社会治理目标是“社会稳定大局”。^[2]

二、社会转型下信访制度的困境

改革开放以来,尤其是进入 20 世纪 90 年代,随着社会结构变动、利益格局调整、思想观念变化,改革进程中的各种矛盾和问题的逐渐暴露和产生,中国遭遇了前所未有的“信访洪峰”,信访制度也遭遇了前所未有的挑战:

第一,信访数量不断增加、信访层次上移。

据统计,1995 年全国县级以上党政机关受理的信访总量为 479 万件,而 2000 年全国信访总量上升到了 1024 万件;中央机构受理的信访总量在 2000 年达到了 58.64 万件,是 1995 年的 1.46 倍。^[3]

[1] “信访治理始终伴随着当代中国的社会转型和发展而演变,在不同时期发挥着不可替代的重要作用。由于不同历史时期的社会政治、经济状况和国家的中心工作不同、社会矛盾不同,每个阶段的信访形势、主要任务和职能都有所不同。”参见吴超:《当代中国社会转型与信访治理》,载《毛泽东邓小平理论研究》2011 年第 11 期。

[2] 参见李秋学:《建国初期信访及信访权利问题分析》,中国人民大学 2002 年博士学位论文;张修成:《1978 年以来中国信访工作研究——以山东威海为个案》,载《社会学研究》2012 年第 4 期;2014 年 1 月 7 日习近平主席在中央政法工作会议上发表重要讲话。

[3] 周占顺:《认真贯彻“三个代表”重要思想,努力开创新世纪信访工作新局面》,载《人民信访》2001 年第 10 期;关于广东信访数量,2009 年广东官方的统计为,“一年多来,广东省信访局共受理网上信访事项 15,583 件,向有关单位和地方转送交办 7649 件;仅 2009 年 7 月至 9 月就受理网上信访事项 3128 件,其中诉求类 2865 件,建议类 263 件。目前,网上信访数量已占该局信访总量的 20%。”载《南方日报》2009 年 10 月 27 日。

2003~2008年,最高人民法院办理涉诉信访件71.9万件,同比上升11.69%。^{〔1〕} 导致信访数量激增的原因主要由两个方面:(1)社会转型导致各类社会矛盾和利益冲突加剧;(2)信访人往往把信访看成一种优先于其他法治化权利救济途径如复议、诉讼和仲裁的权利救济手段,因此出现了在信访总量连续11年递增的同时,行政诉讼和行政复议却陷入“受案范围严重不足,撤诉率高的出奇”的境地。^{〔2〕}

与此同时,越来越多的“上访”“越级上访”打破了《信访条例》所确立的就地解决问题的“直访”制度,各种问题和矛盾向中央聚集。据统计,2003年国家信访局受理群众信访量上升14%,省级只上升0.1%,地级上升0.3%,而县级却下降了2.4%;国家信访局接待群众上访的批次、人次同比分别上升20.6%、29.2%。2004年第一季度,国家信访局受理群众来信同比上升20.2%,接待群众上访批次、人次同比分别上升99.4%和94.9%。^{〔3〕}

第二,信访社会治理功能异化。

对亟待处理转型时期各种复杂社会问题的各级国家机关来说,信访是化解社会矛盾、维持社会稳定的社会治理方式。在“稳定压倒一切”的逻辑下,信访完全服务治理。这直接导致两个后果:(1)随着越来越多的社会问题被导入信访渠道,国家机关尤其是基层政府把大量精力花在信访维稳上,这严重消耗了抓经济建设的精力并影响到其他工作的开展。毕竟地方政府的社会治理资源是有限的,将上访人与地方政府捆绑在一起,会降低地方政府的治理能力。(2)中央信访排名固然加大了地方政府信访责任和治理压力,但也间接导致上访人将信访视为对地方政府施加压力的有效手段,各种闹访、缠访层出不穷。为了摆平这些“非正常

〔1〕 肖扬:《最高人民法院工作报告》,载《人民法院报》2008年3月10日。

〔2〕 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。

〔3〕 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。

访”,基层政府要么通过截访、用警力和行政强制力等方式压制信访人的诉求,要么毫无原则地姑息、迁就信访人的非法、无理诉求。

第三,信访权利救济功能强化,信访政治参与功能弱化。

在实践中,信访权利救济功能强化,政治参与功能弱化主要体现在批评建议类信访数量下降,权利诉求类信访数量激增,大量的“涉法涉诉信访”涌入信访渠道。据统计,涉法涉诉信访在一些地方竟占到95%。^{〔1〕}

政治参与功能弱化,权利救济功能强化导致了三个结果:(1)信访人将大量的涉法涉诉事项(非法信访)带入信访渠道,打破了诉讼、仲裁、调解、复议、行政程序这套体系所形成的法治秩序。(2)用满足权利诉求的经济方法回避政治问题。改革开放以来一直通行这样一种观念,只要经济发展了,权利得到保障了,社会问题就能解决了。这是一种典型的唯发展论的实用主义逻辑,它天真地以为只要经济增长了,权利诉求得到满足了,政治就成为不必要的了。但是,用经济方法去满足个体诉求是短视的,它所造就的社会稳定是脆弱的,去政治化必然导致今后政治报复性的回归。^{〔2〕}(3)人民对官僚权力体系的监督空间日渐萎缩。“信访制度的初衷,是清除政权肌体中的无组织力量、异己力量,以一种特殊的方式保持群众对政府的批评权及中央政府对地方政府、上级政府对下级政府的监督权,使政权的运作始终处于鲜活状态。”^{〔3〕}信访权利救济功能的兴起标志着人民从政治动物沦为经济动物,丧失了人民当做主的主体

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

〔2〕 “一个民族在危机时刻表现出来的政治认同和政治德性,只能在和平和繁荣时期慢慢培养。这种培养既不能指望空洞的道德说教,也不能依靠赤裸裸的‘功利主义’,而是必须取决于人民的政治参与和政治实践。”吴增定:《行政的归行政,政治的归政治》,载《二十一世纪》2003年第1期。

〔3〕 刘正强:《信访的“容量”分析——理解中国信访治理及其限度的一种思路》,载《开放时代》2014年第1期。

地位。

第四,没有建立完善的信访体制。

一方面,在中国独有的条块关系的权力格局中,信访工作机构庞杂分散,归口不一,如果没有建立统一协调机制和信息共享机制,信访机构在处理信访问题时就会出现信息沟通不畅,进而可能出现信访工作机构互相推诿,以至于信访人在各信访工作机构之间来回跑。另一方面,由于没有统一的信访体制,不同信访机构的信访处理方式存在较大差异,受理和处理视领导重视程度和信访工作人员责任心、情绪而定,随意性较大。甚至一些时候对信访的处理主要靠领导批示和干预,领导成为“信访专员”;而一些领导对个案的批示、处理有时又太过随意,以致吊起了其他信访者或非信访者过高的“胃口”,导致领导人解决了一个旧案,却引发新案,有时还误导部分信访人放弃复议、诉讼等法律途径而找领导人批示。

第五,没有建立统一的信访终结机制。

部分上访人长期在各级政法机关和重要场所重复上访、无理缠闹;信访活动组织化趋势明显,群体性事件和集体上访频繁,过激行为越来越多,破坏了正常信访秩序,甚至影响到了正常社会秩序和公共安全。

三、广东省制定《广东省信访条例》必要性

自2005年国务院《信访条例》出台以来,广东省人大常委会修订《广东省各级人民代表大会常务委员会信访条例》(2007年),广东省人民政府制定《广东省实施〈信访条例〉办法》(2007年)等法规、规章,为保障人民参与信访,保护信访人合法权益、维护信访工作秩序等方面发挥了积极的作用。但是,随着信访工作实践的不断推进,上述法规和规章已不能完全适应新形势下信访工作的要求,有必要制定一部统一的信访地方性法规。因此,具体到广东省,除

了上述普遍问题之外,制定《广东省信访条例》还基于以下考虑:

(一)制定《广东省信访条例》是贯彻落实中央对信访工作一系列新部署、新要求的需要

中央高度重视信访工作,采取了一系列措施加强信访法制建设。2013年党的十八届三中全会决议规定,“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。把涉法涉诉信访纳入法治轨道解决,建立涉法涉诉信访依法终结制度”,这对新时期信访工作进行了全面论述和总体部署。2014年1月7日,习近平主席在中央政法工作会议上发表重要讲话,阐述了新时期信访工作的重大原则、主要任务和基本方法,对改革信访工作制度提出了明确要求。2014年2月中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于创新群众工作方法解决信访突出问题的意见》,明确提出应当将解决好人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题作为信访制度改革的方向。2014年3月中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于依法处理涉法涉诉信访问题的意见》,要求各地区各部门切实加强协调配合,健全涉法涉诉信访工作机制,努力形成依法解决涉法涉诉信访问题的合力。根据中央的有关规定,信访怎样改革已经有了明确的方向和判断,这为我们制定好《广东省信访条例》指引了方向,打下了坚实基础,结合广东省实际情况,制定《广东省信访条例》十分必要。

(二)制定《广东省信访条例》是提炼广东省信访工作实践经验,解决突出问题,提高信访工作科学化水平的需要

近年来,广东省信访工作牢牢把握新时期信访的功能定位,在实践中积极探索,形成了很多有益的制度尝试,如网络信访、社会救助制度等,为此,有必要对此加以固化、提炼上升为地方性法规。同时,伴随着社会转型和利益格局调整,信访工作也面临一些较为突出的问题。根据广东省人大法工委调研显示,广东省信访工作存在如下问题: