



北京市社会科学理论著作出版基金资助

法制现代化 进程中的人民信访

李宏勃 著



清华大学出版社

法律卷



北京市社会科学理论著作出版基金资助

法制现代化 进程中的人民信访

李宏勃 著

清华大学出版社
北京

内 容 简 介

信访问题是当前中国的热点社会问题,也是最具中国特色的政法问题。它深刻反映了中国社会治理传统的发展转型,也从一个制度侧面深刻反映了中国法制现代化的复杂性和长期性。本书从法学的角度,综合运用社会学、历史学等方法,对信访制度进行了深入的探讨,就此热点社会问题贡献了法学的智慧。

本书适合法学、社会学教学科研人员、信访工作人员和关心信访问题的一般读者阅读参考。

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13501256678
13801310933

图书在版编目(CIP)数据

法制现代化进程中的人民信访/李宏勃著. —北京:清华大学出版社, 2007. 3

ISBN 978-7-302-14668-1

I. 法… II. 李… III. 信访工作—研究—中国 IV. D632.8

中国版本图书馆CIP数据核字(2007)第019726号

责任编辑:张德军

责任校对:宋玉莲

责任印制:王秀菊

出版发行:清华大学出版社

地 址:北京清华大学学研大厦A座

<http://www.tup.com.cn>

邮 编:100084

c-service@tup.tsinghua.edu.cn

社 总 机:010-62770175

邮购热线:010-62786544

投稿咨询:010-62772015

客户服务:010-62776969

印 刷 者:清华大学印刷厂

装 订 者:三河市兴旺装订有限公司

经 销:全国新华书店

开 本:140×203 印 张:9.75 字 数:235千字

版 次:2007年3月第1版 印 次:2007年3月第1次印刷

印 数:1~3000

定 价:25.00元

本书如存在文字不清、漏印、缺页、倒页、脱页等印装质量问题,请与清华大学出版社出版部联系调换。联系电话:010-62770177 转 3103 产品编号:024950-01

李宏勃 男，1976年生，陕西长安人，先后就读于西北政法学院、中国政法大学、中国人民大学，获法学博士学位，现任教于外交学院（中国）法律系，研究方向为法理学、法社会学和人权法学。

前言

自 20 世纪初开始,在从政治层面终结了传统体制之后,中国社会开始进入一个长达百余年的社会转型期,这种转型反映在法律方面,就是学者所谓的“法制现代化”的过程。法制现代化的历史性嬗变经历了一个漫长而曲折的过程,尤其是在进入新中国的历史阶段之后。在此过程中,各个方面的因素与力量相互交织相互影响,中国社会发生着巨大的改变。

在法学方面,关注和研究当代中国法制正在经历的这个历史性变迁,构成了法学研究者的集体课题和时代使命。“什么是你的贡献”,苏力在其《法治及其本土资源》一书中的拷问依然煎熬和困扰着很多学者。学术上的贡献当然与学者的努力有关,但在另一方面,或许也与学术研究的进路与旨趣相关。从某种意义上讲,或许我们太过于热衷宏大叙事,对具体问题的关注却显得不够;或许我们太过于注重西学理论和法律移植,对本土资源和地方性知识则缺乏热情。可事实上,一叶知秋,个案和细节中或许就潜藏着解读中国整体法律问题的信息,而本土性知识中则可能隐含着中国法制现代化的出路与机遇。正是在这种考虑下,我选择了人民信访,期望通过对这个具体政法制度的研究,折射中国法制的相关现象,引发理论上的深入思考。

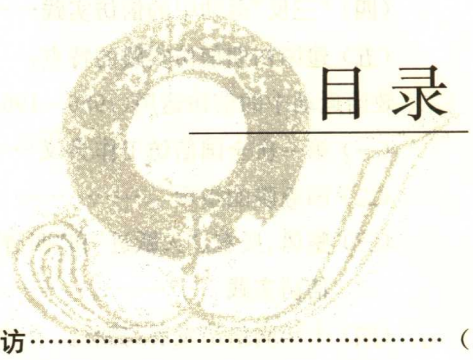
苏力曾说:“一个民族的生活创造它的法制,而法学家创造的仅仅是关于法制的理论。”信访制度作为当代中国社会的本土性制度,是当代中国人真实生活的创造物,也是当代中国民族精神在法制领域中的另一种体现。作为对这种制度的理论分析与学术总结,本书期望通过对信访制度产生、发展过程的梳理,

展现法律与政治之间的竞争、博弈；通过对信访制度在当代社会的现实运行及其“去留两彷徨”之困境的关照，展现法制中国的艰难与复杂。然而，在这艰难与复杂中，我们绝非找不到突破的契机与路径。

上述努力正在进行，本书作为前期阅读与思考的简单总结，呈现给读者，希望听到真诚的讨论和批评。

李宏勃

西元 2007 年 1 月 20 日于北京



目录

第一章 为什么是信访	(1)
一、信访的问题意义	(2)
(一) 信访是一个地道的中国问题	(3)
(二) 信访是当代中国一个典型的政法问题	(6)
(三) 信访是一个充满困惑和日渐陷入困境的问题	(9)
二、分析框架和资料文献	(11)
(一) 信访问题的分析框架和研究方法	(11)
(二) 材料和文献	(16)
三、几个核心概念	(18)
(一) “信访”	(18)
(二) “上访”	(20)
(三) “集体上访”和“越级上访”	(22)
(四) “涉法信访”	(26)
第二章 制度是如何形成的	(30)
一、建国之初的政治动员型信访(1949—1956)	(34)
(一) 西柏坡之前	(34)
(二) “五月批示”	(36)
(三) 政务院的信访工作立法	(38)

(四) “三反”运动中的信访实践·····	(40)
(五) 建国初期信访实践的特点：一个小结·····	(44)
二、政治运动中的信访运用(1956—1965)·····	(47)
(一) 第一次全国信访工作会议·····	(47)
(二) 国务院的指示·····	(48)
(三) 整风、反右、“大跃进”和“四清”运动中的 信访实践·····	(49)
(四) 十年间信访发展与变迁：一个小结·····	(53)
三、大动乱及后动乱年代的信访(1966—1978)·····	(64)
(一) 萧条的信访与周恩来的孤独·····	(64)
(二) 大动乱年代的信访总结·····	(67)
(三) 后动乱年代的检讨：第二次全国 信访工作会议·····	(71)
四、春风化雨(1979—1982)·····	(72)
(一) 熊一福之死·····	(72)
(二) 中央机关处理上访问题领导小组·····	(74)
(三) 第三次全国信访工作会议·····	(80)
(四) 春风化雨：一个小结·····	(81)
五、安定团结时期的信访(1983—1995)·····	(87)
(一) 匿名信·····	(87)
(二) 政治风波后的信访工作·····	(91)
(三) 《信访条例》：走向制度化和规范化·····	(93)
(四) 信访的功能转换与制度完善：一个小结·····	(95)
六、新时期信访的发展与走向(1996年以来)·····	(99)
(一) 涉法涉诉信访的凸显·····	(99)
(二) 上访洪峰·····	(101)

(三)《信访条例》修订：一波三折	(105)
(四)走向规范与和谐：一个小结	(106)
第三章 信访制度的法文化与法社会学解释	(109)
一、信访制度的意识形态与文化渊源	(113)
(一)中国共产党的群众路线	(114)
(二)毛泽东的“人民内部矛盾”理论	(117)
(三)传统中国的“清官文化”	(120)
二、社会治理的现实需要	(123)
(一)政治动员和反对官僚主义	(124)
(二)解决人民内部矛盾和社会治安综合治理	(126)
(三)建设和谐社会	(130)
三、中国共产党的制度发明：一个简单结论	(133)
第四章 游离在规范与事实之间	(139)
一、《信访条例》确立的基本规则	(141)
(一)信访基本法：《信访条例》的主要内容	(141)
(二)《信访条例》之外的部门规则和 地方性规则	(154)
(三)中国信访法制的基本景象：一个小结	(166)
二、权力博弈中的潜规则：信访制度的 另一种样态	(168)
(一)弱者的智慧与武器	(171)
(二)地方政府的应对之术	(192)
(三)为难的仲裁者：国家的态度和策略	(206)
(四)一个小结	(214)
第五章 信访制度的政法功能	(216)
一、信访制度的政治功能	(218)

(一) 政治动员和政治参与	(218)
(二) 信息搜集和信息反馈	(221)
(三) 发泄民怨的社会安全阀：“让我的烦恼 有机会表达”	(223)
二、信访制度的法律功能	(226)
(一) 自下而上的权力监督	(226)
(二) 中国式的替代性纠纷解决机制	(228)
三、中国式的民主实现和人权救济机制： 简单的总结	(231)
第六章 去还是留：法制现代化进程中的人民信访	(234)
一、法制现代化转型背景下凸现的问题	(236)
(一) 法制与信访：两种截然不同的治理传统	(236)
(二) 信访运作的社会效果	(245)
(三) 为什么上访	(255)
二、信访制度的去向：充满悬念的结局	(262)
(一) “强化论”和“弱化论”的争执	(262)
(二) 人民信访的法制化驯服：一种 可能性探讨	(266)
(三) 信访制度的未来去向：一个犹有 悬念的结局	(277)
第七章 中国法制现代化反思	(281)
一、法制的中国化将是一个复杂而艰难的过程	(283)
二、认真地对待人治	(287)
三、认真地对待制度创新	(290)
参考文献	(297)
后记	(300)

第一章 为什么是信访

- 一、信访的问题意义
- 二、分析框架和资料文献
- 三、几个核心概念

又发怒的印度犀

在犀牛一被宰杀，它的牛角就立即脱落。

它因此不遗余力地寻求保护措施，以保其

体其犀牛牛角由牛角，牛角

的脱落，它的牛角，牛角

的脱落，它的牛角，牛角

的脱落，它的牛角，牛角

的脱落，它的牛角，牛角

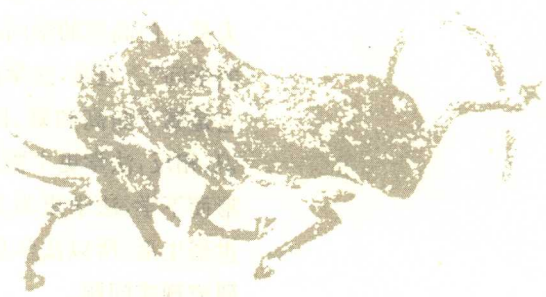
的脱落，它的牛角，牛角

的脱落，它的牛角，牛角

的脱落，它的牛角，牛角

的脱落，它的牛角，牛角

的脱落，它的牛角，牛角



印度犀牛发怒

一、信访的问题意义

在西方法学史上,法学曾一度被认为是一门高贵的学问,是“写在羊皮纸上的学问”。但是,法学的高贵并不意味着它是属于曲高和寡、阳春白雪一类的知识,相反,法学更主要是一门经世致用的形而下学,法学更为关注的是普通人的世俗生活,所以法学应当或者主要应当研究现实问题。

具体到当代中国的特殊语境中来,我认为法学——无论是理论法学还是应用法学——应当具有关心民生、关注现

实的品性,在译介西学理论和构建宏大叙事的同时,还要关注、发掘、解释和解决我们自己的地方性问题和本土性问题。如果不是坐而论道、闭门造车,则实际的情况是,在我们身处的城市,在我们已经渐行渐远的乡村,在工厂、车间、集镇和田头,有许多的问题需要关注,有许多的矛盾需要解决,也有许多的怨恨和苦难需要倾听,而这些,都可以纳入法学研究的视野,成为法学研究的素材。我一直认为,对于有热情和有责任心的法学研究者而言,处于大过渡和大转型时期的当代中国确实是“广阔天地,大有作为”。

正是基于上述考虑,我选择了信访这个话题作为我一段时期内进行法学思考和研习的对象。在我看来,信访是一个典型的中国化问题和地方性问题,也是一个充满了困惑、矛盾甚至危险的问题,但是同时,或许也正是因为如此,这个问题犹如深深海底的矿藏,蕴含着重大而丰富的理论意义和现实价值。更为重要的是,作为一个地方性问题,信访是我们理解和研究中国法制现代化这个宏大问题的很好的个案和素材:信访制度伴随和见证了新中国半个世纪以来社会与法律的艰难改造,从这个制度本身,可以影射和窥见我们民族的踽踽前行的法制历史。

(一) 信访是一个地道的中国问题

西法东渐,若从清末沈家本时算起,须臾之间已经有百余年了。百年以来,西洋法对中国社会的影响可谓深矣,从制度到文化,从表皮到骨血,我们深受其益(或许同时也不能免受其害)。在学问上,我们受西学的影响甚或宰制也是相当明显的,许多学者努力研究的问题,可能并不属于一个中国问题,而当其竭力表述其对中国也有实践意义时,可能它反倒成了一个伪问题。我认为,对纯粹和先进的西学的研究自有其借鉴价值,尤其是在法律全球化越来越现实之际,但又似乎不宜过多,特别是当我们自己身边的麻烦还相当不少时,那就应当首先关注眼下的问题,关心我们自己的问

题。信访正是一个在当代中国具有地方性意义的真实问题。在我有限的阅读和行走经历中,我认为世界上其他地方不大可能存在这样一种特殊的制度:成千上万的人群带着怨恨和希望,通过书信和走访,一级一级地攀登在现代官僚科层体制的台阶上,^①寻求着来自高层权威者极其遥远但又绝非不可能的关注和帮助。而在欠缺成熟的市民社会信息沟通渠道的情况下,中国的政治核心集团正是通过这种方式,在一定程度上倾听和感受着最边缘最低层人民的生活和呼声,并在同时,以一种并不直接但又绝非无力的方式实现着对下层官员及其官僚主义作风的制约和督促。之所以说信访是一个地道的中国问题,不是说信访的制度是中国特有的,^②而是说在中国,信访这种制度设计、制度运作、制度功能以及与信访制度相适应的政治文化和社会意识形态是相当中国化的,或者说是具有中国特色的。

其一,在中国,信访机构的设置具有规模化和多元化的特点。

① “官僚科层”体制是马克斯·韦伯在描述资本主义现代行政管理和文官制度时所使用的一个重要概念,这种现代政府管理的官僚科层体制和古代社会的政府管理有重大区别,表现出规范性、专业性和形式主义的特征,这个概念同样可以用来描述中国现代政府管理和文官制度。相关论述见[德]马克斯·韦伯:《经济与社会》,林荣远译,上卷,242~251页,北京,商务印书馆,1998。

② 在20世纪50—70年代,在社会主义阵营中的苏联、罗马尼亚也曾有过和中国信访相类似的现象和活动,但是在制度架构、制度运作和制度功能方面存在着重大区别。相关介绍可见:《列宁怎样对待群众来信来访工作》,见《人民日报》1955.04.22,第3版;《要倾听群众的呼声——列宁重视信访工作的故事》,见《人民日报》1978.12.07,第3版;《发扬社会主义民主的有效形式——记罗马尼亚的群众信访工作》,见《人民日报》1978.12.06,第5版;《密切党政与群众联系,推动社会主义发展》,见《人民日报》1979.04.16,第6版;《罗马尼亚信访工作见闻记》,见《人民日报》1980.01.24,第7版。在现代西方国家,也存在与我国信访制度大致对应的制度,比如德国的请愿制度、日本的行政交谈制度、法国总统府通信局,但这些制度及其机构设置和我国信访制度的实质性区别也是相当明显的。相关介绍可见孙文君:《西方五国信访工作简介》,载《人民信访》,2002(1)。

具体说来,在中国,承担接受人民来信来访任务的机构有下面几种:中国共产党的各级组织、各级人民政府及其工作部门、司法机关、各级人大及其常委会、人民政协机关、人民团体、新闻媒体、国有企事业单位等。简而言之,几乎所有的党、政、司法等国家机构和一切有组织的国有单位,都设有相应的信访机构。^①就中央一级而言,经常会被信访人光顾的信访机构有:国家信访局,全国人大常委会信访局,最高人民法院、最高人民检察院、中纪委、中组部、公安部、民政部、中央电视台、人民日报社等机构的信访部门。这些种类繁多形形色色的机构从中央到地方,包括省、市、县、乡镇均有设置,成为中国国家机构体系中一种极富特色的组成部分。

其二,与中国的信访机构设置相呼应,在中国存在着一个相当大规模的上访人群。由于官方统计数据的保密性,我们无法获得一个确切的有关信访人群的权威而系统的数据,但是从一些公开报道中还是可以看到某些信息,以2003年为例,据报道,中国全年信访量超过1000万件。^②而在上访人群中进行调查时,他们经常会提到的是“亿万冤民”。尽管我们无法给出确切的数据,但是可以肯定这个人群的数量是相当巨大的,他们构成了风平浪静之下的一股强劲的暗流涌动,这是一股充满变数的力量,可以构成对社会的巨大破坏,也可以给社会以进步的推动。

其三,信访在中国,从20世纪80年代中期以来,就逐渐演变成一种重要的纠纷解决方式。按照一般意义的理解,信访制度的功能主要表现在三个方面:信息传达、政治参与和纠纷解决,其中纠纷解决应当是最末位和相对次要的功能。但是在中国,始于20世

① 甚至以绝对服从命令为特点的军队也开始实行信访制度,据报道,经中央军委批准,解放军四总部于2006年8月发布了《军队信访条例》,该条例将于9月1日起正式施行,这是我军第一部专门的信访法规。

② 赵凌:《国内首份信访报告获高层重视》,载《南方周末》,2004.11.04。

纪 80 年代的改革开放打破了旧的社会格局,很大程度上实现了人的解放,在个体自由和追逐利益的双重激励下,社会进入一个前所未有的活跃时期,与此同时,各种各样的纠纷和矛盾开始快速增加。然而在中国,无论是什么样的纠纷解决机制,或多或少都会受到政治和权力的影响和制约,在这种情况下,尽管有司法系统,但是由于司法本身缺乏独立和存在腐败及由此产生的不公正,因此通过上访申冤成为很多人的选择,许多应当纳入司法解决的矛盾被分流到上访中来,许多已经通过正规渠道得到处理的问题也可以进入信访渠道中来。随着信访人数增加,国家承受了巨大压力,在此背景下,权威者对信访问题的权力干预有了合理性和必要性,而权威者的可亲近又在某种程度上大大增加了上访者的信心和期望。在这种相互博弈的过程中,信访日益成为了补充甚至替代司法的纠纷解决方式,尤其是在社会贫弱者那里更是如此。

其四,信访在中国,已经形成了一套包括中央和地方的庞大而复杂的制度体系。从 1955 年中央政务院出台第一部关于信访的正式规定以来,到今天,关于信访的法律规定数量庞大:其中包括 1995 年颁布并在 2005 年修改的作为信访“基本法”的《信访条例》以及几百部行政规章、地方性法规及其他有法律约束力的政府规范性文件。这么一套庞杂的法律体系,支撑着信访活动在不同领域、不同地区的运作,呈现出当代中国社会矛盾及其解决的繁荣图景。

所以,从上述几个方面看,中国的信访制度及其运作也是具有中国特色的,它与国外存在的类似制度有着本质上的差别。

(二) 信访是当代中国一个典型的政法问题

越是深入地了解,越是感受到它的幽深与复杂,信访就是这样的一个问题。我把它比喻为一张蜘蛛网的中心点,从这个中心点,你几乎可以与社会生活的任何一个主要方面取得联结,几乎可以

窥见这个社会存在的所有主要问题。信访是一个综合症,对于这个问题,不同的学者可以站在不同的角度来分析,政治学的、社会学的、经济学的、人类学的,无所不可。但是在我看来,信访的问题首先或者主要是一个“政法现象或政法问题”。

说信访是一个政法问题,首先就需要界定什么是“政法”及“政法传统”这个概念。在中国,自1949年新中国建立以来,“政法”就是一个频频出现在各种文件、文章和言论中的常见名词,简单地讲,“政法传统”在中国对应的是“法律”及其运作活动,因此我们有“中央政法委”、“政法学院(大学)”、“政法干警”、“政法队伍”等等词汇。从语言学的角度讲,“政法传统”是一个相当精确和传神的概念,它描绘了新中国建立以来中国共产党治理下形成的一种新的法律传统,这种传统强调法律的制定及其实施必须服从和服务于党和国家社会治理的根本目的,学者强世功将这种新的法律传统概括为“法律的治理化”,它的特征主要表现在这么几个方面:(1)司法审判作为直接的政治体现形式;(2)司法审判作为改造社会的工具;(3)司法机关的一体化。^① 简单地讲,在中国的政治生活和日常生活领域,党的政治领导权、政府的行政权和法院的司法权呈现出互不分离、互相配合的关系,共同服务于一个总的目的,比如社会稳定和社会秩序,这种现象我们把它叫做“政法现象”。在政法传统下,国家内部的各种权力,尤其是司法权并不特别突出其独立和分立,各种权力之间更强调的是相互配合,而党的政治领导权在各种国家权力之间起主导和协调作用,这种不同性质的权力之间的合作和制约关系反映在法律运作中,就是政法传统或政

① 强世功:《法制与治理》,123~130页,北京,中国政法大学出版社,2003;也有学者将政法传统概括为:“新中国的法律传统与共产党的国家政权建设紧密相连、形成了政法不分、互相配合的政法传统。”参见陈柏峰:《缠讼、信访与新中国法律传统》,载《中外法学》,2004(2),226页。