

玛珈山法政文丛

主编：汪全胜 张 铭

制度规则与公共秩序： 当代中国信访违规行为的 惩罚问题研究

Institutional Rule and Public Order:
On the Punishment to Irregularity in Petition
System of Contemporary China

马艳朝 / 著

6



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

玛珈山法政文丛

主编：汪全胜 张 铭

制度规则与公共秩序： 当代中国信访违规行为的 惩罚问题研究

Institutional Rule and Public Order:
On the Punishment to Irregularity in Petition
System of Contemporary China

马艳朝 著

6



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

图书在版编目 (CIP) 数据

制度规则与公共秩序：当代中国信访违规行为的惩罚问题研究/
马艳朝著. —北京：知识产权出版社，2014. 9

(玛珈山法政文丛/汪全胜，张铭主编)

ISBN 978 - 7 - 5130 - 2910 - 0

I. ①制… II. ①马… III. ①信访工作 - 工作制度 - 研究 - 中国
IV. ①D632. 8

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 188807 号

责任编辑：李学军

责任出版：刘译文

装帧设计：张 冀

制度规则与公共秩序：当代中国信访违规行为的惩罚问题研究

马艳朝 著

出版发行：知识产权出版社有限责任公司 网 址：<http://www.ipph.cn>

社 址：北京市海淀区马甸南村 1 号 邮 编：100088

责编电话：15611868862

责编邮箱：752606025@qq.com

发行电话：010 - 82000860 转 8101/8102

发行传真：010 - 82000893/82005070/82000270

印 刷：保定市中画美凯印刷有限公司

经 销：各大网上书店、新华书店及相关专业书店

开 本：787mm × 1092mm 1/16

印 张：11.5

版 次：2014 年 9 月第 1 版

印 次：2014 年 9 月第 1 次印刷

字 数：177 千字

定 价：39.00 元

ISBN 978 - 7 - 5130 - 2910 - 0

出版者专有 侵权必究

如有印装质量问题，本社负责调换。

玛珈山法政文丛

编辑委员会

主 编：汪全胜 张 铭

委 员：（以姓氏笔画为序）

王瑞君 刘 军 张 乐

姜世波 姜爱丽 赵 沛

焦宝乾

总 序

山东大学（威海）法学院是年轻的法学院。说它年轻，一是成立的时间很短，比不上动辄百年或者少说几十年历史的法学院，如果从1994年山东大学威海校区筹建法律系招收经济法专科起算，2014年才迎来它的20年诞辰。如果说有“法学院”名称，那也就是不到10年的时间。2004年，威海校区院系整合，设“法学院”，将原马列部的行政管理专业、社会工作专业并到法律系，建法学院，由谢晖教授出任法学院首任院长。二是师资队伍年轻，平均年龄据我估算，可能也就是40岁左右吧。目前，法学院教职员工70余人，除原有师资以外，对学院师资引进作出贡献的有两位人物：一位是从河南大学来山东大学威海校区任法律系主任的陈金钊教授，学科初建、专业方兴，陈金钊教授引进了不少人才；另一位就是谢晖教授，2004年及其后几年，其广纳国内高校的青年才俊。法学院的人才引进不仅引起了国内的注目，更是成效显著。自2004年始，科研产出占整个威海校区文科学科的一半甚至还多，是山东大学威海校区乃至山东大学的增长点。年轻，不等于没有资历。在这20年的发展过程中，一些学科、一些学者在国内渐有声望，法律方法论研究中心2006年被批准为山东省人文社会科学重点基地，逐渐形成了一支职称结构、年龄结构、学历结构、学缘结构都比较合理的学术团队；陈金钊、谢晖、焦宝乾、桑本谦等学者在国内学术界的影响日显，陈金钊、谢晖被称为著名法学家也不为过。山东大学（威海）法学院的声誉、影响力并不比那些有一定历史的法学院低或小，说起山东大学（威海），至少在法学界，会让人联想到山东大学（威海）法学院吧。

学院的发展离不开人才，学科的发展也离不开人才，没有人才或者没有很好的人才成长平台，发展从何谈起?! 山东大学（威海）法学院一方面继续延揽人才，为他们创造良好的成长环境，一方面对于现有人才也想方设法给他们成长的空间，让他们在威海生活得开心、舒心、放心。威海是最适宜人居的城市，但是仅有这样的自然环境还是远远不够的。这几年，一些人追求更高的平台、更大的发展空间，离开威海。先有主张“华夏多元学术文化格局”，不赞成“大家者流，争聚京华皇城脚下”的谢晖教授北上京城；再有为法律系初建、迎着重重困难顶着种种阻力而发展学科、提升层次的陈金钊教授南下华政；还有如罗洪洋教授、桑本谦教授、谢维雁教授、董学立教授、苗金春教授诸君，或东奔，或西走。诚然，人才流动是一种正常现象，但是对我们山东大学（威海）法学院来说未尝不是一种损失，甚至是巨大的损失。

人才、学科是山东大学（威海）法学院发展的着力点。法学院现已形成了法律方法论重点学科、刑法学科、国际法学科、政治学科、立法学科、行政管理学科等学群，一些青年才俊也迅速成长。2013年，山东大学威海校区启动学科建设资金，对法律方法论学科给予重点扶持。自2014年始，法律方法论作为一个专业，将独立招收博士研究生，这是一个很好的发展机遇，也是我院学科发展的良好平台。法律方法论学科（基地）有了学校的支持，有了该学术团队的精诚合作，我相信，该学科还有更大的发展空间。学校学科政策扶强不扶弱，但对于学院来讲，除了重点学科之外，还有更多其他的学科，也需要有一定的政策与经费支持，不能发展一个学科，其他学科就不再考虑了。目前，除了法律方法论学术团队以外，我院其他各专业、各学科人才成长也很快，每年都有教师博士毕业，或主持省部级以上课题。随之，博士论文或课题成果的出版也面临问题。如何扶植这些成长的学科，如何扶持这些年轻才俊，让他们尽快成长，更重要的是，将这些成果推向社会，扩大法学院的影

响，这些问题亟须规划与考虑。在这样的背景下，法学院学术委员会经过商议，决定设立“玛珈山法政文丛”，资助年轻教师学术著作的出版，以振兴法学院的学术，继续保持或扩大法学院的发展强势。

这里我首先要感谢知识产权出版社的李学军编辑，因为他的促成与努力，我们能够将出版文丛的想法付诸实施。法学院与知识产权出版社共同策划、出版“玛珈山法政文丛”，每年计划出版3~5本，为我院青年才俊提供成果展示的平台。我相信，“玛珈山法政文丛”的出版，一方面会为我国学术研究增加些许色彩，另一方面也为学界同仁了解山东大学（威海）法学院、山东大学（威海）的学人，提供一个很好的窗口。

本文丛的出版，得到了知识产权出版社特别是李学军编辑的大力支持与帮助，也得到了山东大学威海学科发展经费的资助，在此，特表示诚挚的谢意！

汪全胜

于威海玛珈山下枕涛书斋

2013年11月17日

序 言

制度规则一直是政治学研究的重要议题之一。制度规则的核心要义是：告诉人们必须做什么、禁止做什么以及违规的后果。如果一种制度规则有公开颁布的法定文本，但实际运作中的违规行为却比比皆是，那么到底哪一个——法定规范抑或实际运作中的“潜规则”，才是“真正的”制度规则呢？本书以当代中国的信访制度，尤其是信访中的违规行为为关注对象。我们的问题意识是：一种制度规则在何种程度上是名副其实的？如何来检测一种制度规则是否具有实际的功效？什么样的制度规则具有更强的适应性？

这实际上涉及我们对于制度规则的基本理念。通常，我们都是认为制度规则的法定规范就是其存在的标志。如此，所谓的制度建设、制度创新就是形成了一个法定文本。在此理念下，所谓好制度的标准就必然是逻辑上的严密、理念上的完美、观念上的“进步”等。也正是依照此理念，人类历史上的一个个乌托邦横空出世了。但历史的吊诡之处在于，越是那些标榜逻辑严密、理念完美、观念进步的制度规则，越是让人类付出了惨重的代价。这种理念往往具有很明显的人为设计的特征，其逻辑的严密、理念的完美等往往是以实践经验的缺失为代价。因此，我们称之为制度规则的“设计论”进路，在更大的范畴上属于理性主义。笔者认为，近现代以来的世界政治饱受“理性主义政治”的茶毒，中国尤甚。

与之不同，我们注意到在制度研究中还有一种“演化论”进路。持这一进路的人们，坚决反对围绕制度规则的系统性设计。他们总是主张以制度规则的历史演化之积淀为基础进行渐进的、微观的、部分的调整。他们认真对待传统，对未来的人抱有希望，更不为难自己。在他们看来，制度规则是发现的，而非发明的；好的制度规则是实际生效着的、对未来开放的、在理性主义看来有缺憾的。遗憾的是“演

化论”进路的学者和学术研究在中国尚未形成气候，但我们相信这一进路必将是中国繁荣昌盛的不二法门。

毋庸讳言，本书是“演化论”的立场。这意味着我们在不少内容和思路上都是一种继承和试错。至于效果如何，敬请读者们指正。

目 录

绪 论 /

- 一、选题依据 2
- 二、研究现状综述 9
- 三、问题意识 18
- 四、研究设计 24

第一章 公共生活中的制度规则与惩罚 22

- 第一节 合作的演化与演化的稳定性策略 22
 - 一、合作产生的博弈论分析 22
 - 二、演化的稳定性策略 40
- 第二节 惩罚与制度规则的涌现 43
 - 一、从演化的稳定性策略到制度规则 44
 - 二、制度规则的演化性稳定 52
- 第三节 惩罚与制度规则的维系 57
 - 一、惩罚违规者 57
 - 二、惩罚中的搭便车与元规则 60

第二章 信访的制度规则及其演化 64

- 第一节 群众路线：当代中国信访的制度规则之源 66
 - 一、群众路线 66
 - 二、群众路线的制度功能 73
- 第二节 运动是纲：信访制度的核心规则（1949—1978） 81
 - 一、信访制度的建立 81
 - 二、以政治运动为主轴的信访 82

第三节 一票否决：信访制度的核心规则（1979 年至今） 88

- 一、信访洪峰与压力型体制 88
- 二、作为一票否决制重要指标的信访 91

第三章 信访中的违规行为：法定规范与经验证据 96

第一节 信访违规行为的法定规范 97

- 一、信访的法律渊源 97
- 二、信访法规的合法性审视 100
- 三、信访法规的强制性规定与违规行为 109

第二节 信访违规行为的经验证据 111

- 一、一般的违规行为 112
- 二、违法行为 117

第四章 信访违规行为的惩罚 125

第一节 惩罚的恰当性 126

- 一、惩罚的对象 126
- 二、惩罚的效果与威慑力 128

第二节 信访违规行为的惩罚形式及其特征 134

- 一、公共惩罚 135
- 二、私人惩罚 141
- 三、公共惩罚与私人惩罚的均衡 148

结论：惩罚的失衡与信访制度的异化 147

附录：信访资料汇编目录 152

参考文献 158

后 记 170

绪 论

一般而言，广义的制度是指“保证正常和可预期行为的一套规则，即‘游戏规则’”。^①简言之，制度是一种规则。为了突出制度的这一特征，并强调制度性规则与其他规则的区别，本书中我们将制度称为制度规则。作为游戏规则的制度规则，不仅规定了什么是可以做的、什么是必须做的，而且也规定了什么是不允许做的。没有做必须做的或者做了不允许做的就是违规。违规行为必须受到惩罚，否则制度规则就会失效。也就是说，制度规则的底线维护机制是惩罚。一个具有演化稳定性的社会制度规则，必须包含对违规行为进行惩罚的规定。如果制度规则没有惩罚性规定，或者惩罚性规定不具有可行性，那么该制度规则必将缺乏现实的生命力。

政治学中关于制度规则的研究诚可谓源远流长。在西方至少可以追溯到柏拉图的《理想国》。但是方法论上的局限使得制度规则的研究在很长的时间里进展有限，大多都停留在历史资料的梳理或哲学的玄思空辩之中。随着近代诸多学科的突飞猛进，尤其是自然科学和人文社会学科中的经济学、社会学的发展，极大地拓展了方法论的空间。世界呈现给人类的图景也随之发生了翻天覆地的变化。这就是当代政治学研究的人类智识背景。无视这一背景，罔顾其他学科的进展，闭门造车式的政治学研究必将无法与其他学科进行对话、交流和争锋。没有这些，政治学就没有机会参与整个人类智识的积累过程。这无疑是一个学科的灾难。

好在情况还不那么糟糕。在当代的政治学研究中，总是有一些被

^① [英] 安德鲁·海伍德：《政治学》，张立鹏译，中国人民大学出版社2006年版，第19页。

称为“发电站”^①的研究者。他们不仅关注政治学的新进展，更关注人类智识的总体进展；他们不仅整合了政治学，同时也是新的政治学研究方法论的开创者，如赫伯特·西蒙、迈克尔·奥克肖特、列奥·施特劳斯、戴维·伊斯顿、加布雷尔·阿尔蒙德、S. M. 李普赛特、曼瑟尔·奥尔森、罗伯特·阿克塞尔罗德、埃莉诺·奥斯特罗姆等。这些新的研究方法论几乎都是与其他学科共享的，有的甚至是直接引进的。由此可知，政治学必然是与其他科学或学科相互依存的，必须与人类智识的总体进展相互激荡，“只有保持政治科学的外向性，这一学科才能继续成为一门富有创新性的科学”^②。

当然，本书不是一个政治学研究方法论的专项研究，也不会围绕研究方法论来长篇大论，但会尽力去保持一种外向性和开放性的视野。因此，凡是有价值的观点，不论其来源，只要能够整合到文章的逻辑体系里，就接纳之。实际上，在本书的许多章节里，生物学、物理学、计算机科学、经济学、社会学、法学、历史学、哲学等都是非常重要的智识来源。

一、选题依据

在现代社会，绝大多数研究都需要耗费公共资源（人力、财力和物力等），因此就需要对研究的价值（如合理性、必要性和可行性等）给出解释。一般而言，人们总是从现实意义和理论价值两个方面来考察一项研究的价值所在。关于本研究的理论价值，将在文献综述之后的研究设计部分进行详细论述。此处仅是研究当代中国信访制度规则的现实意义。

1. 信访权利是《中华人民共和国宪法》赋予公民的一项政治权利

1982年的《党政机关信访工作暂行条例》第2条规定：“人民群众通过来信来访向各级党委和政府提出要求、建议、批评和揭发、控告、申诉，是宪法规定的民主权利，也是人民群众参与管理和监督国家各项工作、监督国家工作人员的一种方式。各级党委和政府要保障

① [美] 罗伯特·古丁、汉斯—迪特尔·克林格曼主编：《政治科学新手册》（上册），钟开斌等译，三联书店2006年版，第45页。

② [美] 罗伯特·古丁、汉斯—迪特尔·克林格曼主编：《政治科学新手册》（上册），钟开斌等译，三联书店2006年版，第182页。

人民群众行使这项民主权利。”2007年中共中央、国务院颁发的《关于进一步加强新时期信访工作的意见》（中发〔2007〕5号）指出：“信访工作是党和政府的一项重要工作，是构建社会主义和谐社会的基础性工作。做好新时期的信访工作，对于全面落实科学发展观，发展社会主义民主政治，维护人民群众的合法权益，加强党风建设尤其是干部作风建设，密切党和政府与人民群众的血肉联系，全面建设小康社会、构建和谐社会，具有十分重要的意义。”

2. 信访制度是中国共产党的群众路线在制度建设上的反映，同时也是中国共产党和中国政府合法性建设的重要渠道

因此，信访工作是中国共产党和中国政府的一项重要工作，是中国民主政治建设的关键内容。但信访工作却被认为是“天下第一难”、“天下第一烦”的工作。由此而使信访问题在中国政治社会问题的研究中具有天然的学术价值。

3. 全国信访总量巨大

据学者研究，自中华人民共和国成立以来，先后出现了多次信访高峰。^①到目前为止，笔者没有找到关于全国信访总量的相对完整的数据。不过，自1980年以来历任最高人民法院院长在全国人大上做的《最高人民法院工作报告》中几乎都提供了涉诉信访的数据。笔者将之整理为表1。

表1 1980—2011年全国涉诉信访总量^② 单位：万件（次）

年份	信访量	年份	信访量	年份	信访量
1980	43.8	1985	830	1990	529.52
1981	33.46	1986	830	1991	599
1982	219.81	1987	830	1992	599
1983	830	1988	774.59	1993	565.87
1984	830	1989	561.41	1994	584

① 刁成杰：《人民信访史略》，北京经济学院出版社1996年版，第23页。

② 1980年以来的《最高人民法院工作报告》均可在“中华人民共和国中央人民政府”的官方网站上找到，网址如下：http://www.gov.cn/test/2008-03/21/content_925627.htm。表中数据是笔者根据33个工作报告中的数据整理而来。一般来说，每年的数据都是从报告中直接引用，但有的数据只能根据报告中提供的相关比例（通常是与上一年度相比的增量比或减量比），或者是根据某五年（一个任期）的信访总量计算得来。

续表

年份	信访量	年份	信访量	年份	信访量
1995	636	2002	640.5	2009	135.76
1996	520	2003	397	2010	106.67
1997	576.47	2004	422	2011	79 ^①
1998	935	2005	414.3	2012	60.1
1999	1069	2006	368.91	2013	53.9
2000	939	2007	273.79		
2001	640.5	2008	116.4		

这也就是说，近 30 多年来，中国每年的涉诉信访总量平均在 550 多万件（次），最高时可达 1000 多万件（次）。这些数据为我们把握当代中国的信访总量提供了重要的参考。不过，关于表中数据，必须考虑这样一些相关问题，如涉诉信访总量在全部信访总量中的比重问题、数量统计的准确性问题^②等。如果把这些因素考虑进来，我们有理由推测当代中国每年的信访总量必定是惊人的。“根据学者于建嵘的统计，2003 年全国党政信访部门共受理 1272.3 万人（件）次公民来信来访，比上年上升 4.1%。”^③由此可知，2002 年全国党政信访部门受理的信访量共为 1220.1 万人（件）次。这个数量远远多于全国各级人民代表大会代表的总数（350 万到 360 万之间）^④。这反映了当代中国信访问题的重大性。

2005 年《信访条例》修订颁布后，信访数量与领导政绩挂钩，甚至有一票否决的功效，因此，很多地方政府想方设法降低信访数量，

① 2001 年以后，涉诉信访量的下降，并不意味着信访总量的下降。官方统计表明，2003 年全国信访总量超过 1000 万件。汪庆华、应星编著：《中国基层行政争议解决机制的经验研究》，上海三联书店 2010 年版，第 33 页。

② 这个问题，仅从最高人民法院的工作报告中就能看出来。比如说，关于 1997 年的信访总量，如果按照九届全国人大一次会议上的《最高人民法院工作报告》提供的数据，五年来的信访总量是 2349 万件（次），减去前四年的信访量，只有 43.13 万件（次），这显然与 1997 年之前和之后的数据出入太大。一个机构一届任期的数据尚且如此，更不用说通过官僚机构层层上报的数据了。

③ 于建嵘：“信访制度改革与宪政建设——围绕《信访条例》修改的争论”，载 <http://www.aisixiang.com/data/4842.html>，2009 年 10 月 11 日阅读。

④ 朱光磊：《当代中国政府过程》，天津人民出版社 2002 年版，第 35 页。

其中不仅包括谎报瞒报，还包括行贿上级信访部门进行销号等严重违法行为。例如：河南 A 县县委常委、县政法委书记在 2007 年 4 月 13 日的“在全县信访稳定工作会议上的讲话”中明确地说“责任单位负责上访发生当时的销号”，要尽最大的努力减少登记量。信访局负责每月通报前的沟通，压缩每月通报量。销号是最后一招，发生上访必须销号。销号只是经济上的付出，不销号就是政治前途上的损失……2007 年 1 月至 3 月，实际发生进京上访 25 起 65 人，进入登记的只有 1 起；到省上访 41 起 55 人，进入登记的只有 7 起。^①

综合这些因素，可以确定地说当代中国信访案件和信访数量巨大。如果说，每一个访民背后都有一个家庭，即使每户按 3 口人算的话，仅 1998 年至 2007 年之间的 6000 多万件（次）信访案就关涉近 2 亿人口。如此，就不难理解在北京的上访者中间散发了一份全国上访者联名名单号称“亿万冤民”^② 这样的事了。

4. 信访事项反映了社会利益冲突的激化

在中国目前的体制下，信访尤其是上访不仅需要成本，而且还得担风险。根据于建嵘的调查研究，地方政府往往采取打击报复上访人员的违法违规行爲，“有 55.4% 的被抄家或被没收财产，有 50.4% 的人被关押或拘留，有 53.6% 的被上访对象指使黑社会力量打击报复”^③。也许会认为这是上访者的一面之词，但于建嵘对有关部委 70 多名来自基层信访部门干部的调查表明，他们中近 60% 的人认为，如果还搞信访量与政绩挂钩的话，地方党政机关会采取更严厉的打压手段打击信访人。这就使得那些自认为问题不紧要的上访者都被迫放弃了。换言之，走上访之路的都与其切身利益甚至生存问题紧密相关。沈阳市信访局局长陈国强也深有感触地说：“人不伤心不落泪，人无难事不上访”。^④ 2010 年人民论坛的一项网络调查也支持该结论。^⑤

① 见附录七·3。

② 于建嵘：“信访制度改革与宪政建设——围绕《信访条例》修改的争论”，载 <http://www.aisixiang.com/data/4842.html>，2009 年 10 月 11 日阅读。

③ 于建嵘：“中国信访制度批判”，载《中国改革》2005 年第 2 期，第 26~28 页。

④ 资料来源：<http://www.syfc.com.cn/work/fwrw/advice/publicid.jsp?id=4497>，2010 年 12 月 15 日阅读。

⑤ 资料来源：<http://news.163.com/10/0922/00/6H57U02C0001124J.html>，2010 年 9 月 22 日阅读。

集体上访尤其如此。集体上访事件，必然是以某个群体的利益受损为前提。这个群体或大或小，少则数人，多则成百上千甚至数十万人。如甘肃 G 市国企退休职工社保案中，涉及 300 多名退休职工^①；在吉林省 J 市的教改事件中，涉及 500 多名初高中教师^②；在著名的“大河移民案”中，几个上访者代表的是 8 个生产队上千村民的呼声^③；在山东 E 市征地案中，上访者代表的是 1400 多位失地农民的利益^④；在福建省 B 县征地案中，1736 位村民的切身利益受损^⑤；在河北 F 市征地案中，涉及 2400 多位村民^⑥；在浙江 Z 市征地案中，牵涉 10 个村 7000 多位村民的生计问题^⑦；在衡阳农民维权事件中，涉及的是几个乡数十万农民的非非法税费问题^⑧。这些上访者总是在无奈的情况下才走上信访道路的。退休老职工生活无保障；教师被骗病退，丢了饭碗，没有收入；大河移民，土地被淹，或外出乞讨，或忍饥挨饿；2400 多位村民的 7000 亩耕地被占；7000 个村民房屋被拆，居无定所；在衡阳农民维权事件中，各种非法税费使农民生计艰难。尽管以上材料多为信访人提供的材料，但并不能就因此认为其纯属无稽之谈。在“大河移民案”的一份官方文件中，这样写道：

“长期以来，由于对移民补偿标准太低，安置的基本条件还不具备，使之在库区移民安置中留下了许多遗留问题。特别是已建的龚嘴等电站库区，耕地严重不足，40% 的移民人均耕地在 4 分地以下，有的组人均不到 1 分耕地，加之生产条件恶劣，可开垦利用的土地和其他资源少，基础设施和文化教育事业落后，有 1/3 的移民生活在贫困线以下，成为当地农村的‘特困户’。库区移民每年因缺粮和一些具

① 见附录四·1。

② 见附录九·1。

③ 应星：《大河移民上访的故事：从“讨个说法”到“摆平理顺”》，三联书店 2001 年版，第 81 页。

④ 见附录十二。

⑤ 见附录三·1。

⑥ 见附录六·3、六·4。

⑦ 见附录十四·2、十四·3。

⑧ 于建嵘：《当代中国农民的维权抗争——湖南衡阳考察》，中国文化出版社 2007 年版，第 67 页。