

中国信访制度在了解民情、化解矛盾、解除民忧、公民监督和提供决策参考信息等方面都发挥了重要作用。之于民众而言，信访是权利表达方式，之于国家而言，信访又是一个权利表达机制。公民的权利表达不同于利益表达的关键在于表达内容的差异，权利是法律化的利益，使得权利表达本身要较利益表达更为严谨和具操作性。

来自基层

信访状况的研究报告

公民的权利表达 及其机制建构

GONGMIN

DE QUANLI BIAODA

JIQI JIZHI JIANGOU

张炜◎著

人民出版社

中国信访制度在了解民情、化解矛盾、解除民忧、公民监督和提供决策参考信息等方面都发挥着重要作用。之于民众而言，信访是权利表达方式，之于国家而言，信访又是一个权利表达机制。公民的权利表达不同于利益表达的关键在于表达内容的差异，权利是法律化的利益，使得权利表达本身要较利益表达更为明确和具操作性。

来自基层

信访状况的研究报告

公民的权利表达

及其机制建构

GONGMIN

DE QUANLI BIAODA

JIQI JIZHI JIANGOU

张炜◎著

责任编辑:茅友生

版式设计:陈 岩

责任校对:吕 飞

图书在版编目(CIP)数据

公民的权利表达及其机制建构/张 炜 著. —北京:人民出版社,
2009. 1

ISBN 978-7-01-007453-5

I. 公… II. 张… III. 信访工作-研究-中国 IV. D632.8

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 169859 号

公民的权利表达及其机制建构

GONGMIN DE QUANLI BIAODA JIQI JIZHI JIANGOU

张 炜 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京集惠印刷有限责任公司印刷 新华书店经销

2009 年 1 月第 1 版 2009 年 1 月北京第 1 次印刷

开本:880 毫米×1230 毫米 1/32 印张:8.25

字数:280 千字

ISBN 978-7-01-007453-5 定价:28.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

内容摘要

中国信访制度在了解民情、化解矛盾、解除民忧、公民监督和提供决策参考信息等方面曾发挥了重要作用。但是自 20 世纪 80 年代中期以来,信访活动所涉及的内容及其所造成的影响,却有违信访制度设计者的初衷。以较大规模群体访和表达形式激烈的个体访为主要标志的持续几年的信访高潮至今仍然没有明显的落潮迹象,成为影响社会和谐的主要因素。它不仅是社会的待解之忧,更是许多政府机构挥之不去的心痛。特别是进入 21 世纪以来,与信访相关联的一系列问题日益成为社会关注的焦点和难题。从中央、省、市、县(区)到基层街办、乡、镇,社会各阶层为了寻求破解之道而从不同层次和视角进行了探索。对信访工作的强调及工作投入前所未有,摸索的模式和方法层出不穷。而这一切虽然有效遏制信访总量高位运行的态势,现实所呈现的效果并不尽如人意。总体上讲,当前信访工作实践面临更多的新情况、新问题,迫切需要理论界进行一定高度和深度的研究。

之于民众而言,信访是权利表达方式;之于国家而言,信访又

是一个权利表达机制。公民的权利表达不同于利益表达的关键在于表达内容的差异,权利是法律化的利益,使得权利表达本身要较利益表达更为明确和具操作性。中国当下的权利表达机制现状不容乐观,且不说信访职能的错位以及相关法律法规的缺失,单是制度层面的许多问题,已经让信访制度负载了不可承受之重。信访洪峰的出现给现行体制带来了警示。中国社会的矛盾尽管还没有激化到不可调和的地步,但是这种趋势的呈现也已经令人忧虑。

侯玉宝作为中国西北农村一个普通的百姓,在长达十几年的上访过程中反映出的问题,清晰地给我们展示了一幅基层信访的画卷。通过对侯玉宝整个上访过程的回放和展望,我们看到的是基层政府夹在信访者和上级机关之间的两难境地,观察到群众权利诉求得不到满足的过程。一个正常的权利表达方式慢慢地在这样的虚耗中转向了过度,最终异化为一种不可欲的过分要求。当信访行为发展到极端时,无论是信访者还是政府,都不是赢家。

“侯玉宝事件”毕竟已经成为过去,接下来的中国基层信访还将踏上曲折而漫长的道路。怎么走,走向何方?都是每一个信访参与人最为关心的问题。作为政府和民众之间的社会边界——基层政府,都做出了各自的应急策略选择。无论是“贵阳和沈河模式”还是“徐汇和德宏经验”,无论是“信访信息平台建设”还是“和谐使者”制度的实施,都是基层政府在摸索中前行的一步。只是这样的每一步都应当回头进行总结,以找到信访问题的解决方向。

在信访中重视程序正义应当成为所有经验的一个基本前提。只有将信访制度纳入程序正义的视角下考虑,才会真正探索出一条属于信访制度的未来之路。这也是侯玉宝们以及在昭应区信访实践中做出过贡献的信访工作者所希望看到的一个结局。

信访职业主义的提出是对程序正义下信访制度的进一步深化。不论是职业组织和机制建构、人员配置的改革,还是信访方式的创新,信访职业主义都提出了自己的应对策略。也许在下一轮的信访博弈中,信访职业主义的成功建构是政府能否取得最优策略选择的关键所在。当然信访职业主义也许不是万能的,对昭应大拆迁的经验总结也未必能在全国具有普适性,但是无论如何,作为一个基层信访工作人员而言,信访职业主义的建构路径既是对自己实践工作经验的最好总结,也是对中国信访制度改革的建言。

信访是否属于人治?法治是否排斥信访?在一个成熟的社会体系中,社会冲突和矛盾是不可避免的现实问题。如何应对冲突和缓解矛盾是社会控制的基点。单一的社会调控手段和解决方式不能完全回答这个问题。信访制度作为一种社会预警手段的运用,对社会冲突解决机制具有功能创新的价值。强化以现代社会的技术、物质、群众、社会组织为基础的信访预警功能,更能有力推动社会冲突问题的妥善解决。

法治并不排斥信访,信访也不必然是人治。我们耳闻目睹的一些极端的信访“事件”,并不代表信访的全貌。其实多数的信访已经进入中国百姓的日常生活。在中国这样一个具有鲜明文化特色的国家中,即使我们已经走向了法治,信访作为公民的权利表达机制也一定在法治中有自己的位置。

目 录

内容摘要.....	1
引论.....	1
一、信访问题的缘起.....	1
二、信访研究现状	10
三、信访研究方法	21
第一章 信访是这样发生的	29
一、侯玉宝的故事	29
(一)“我的问题怎么解决”	29
(二)权利救济的脱节	33
二、公民法律意识与权利表达	37
(一)公民权利表达机制的建构意义	37
(二)公民法律意识变迁过程中的权利表达	38
三、权利表达的中国现状	39
(一)权利表达与利益表达	39

(二) 权利表达的现状	43
第二章 看不清的“普洛透斯的脸”	51
一、侯玉宝故事的新发展	51
(一) 表达内容的衍生	52
(二) 诉求衍生的方式	54
二、谁笑在了最后	56
(一) 几次处理决定的分析	56
(二) 没有赢家的结果	78
三、权利表达变化之分析	93
(一) 乡镇政府与社会边界	93
(二) 权利表达变异的原因	96
第三章 现实版的“丛林规则”	100
一、什么时候是结局	100
二、信访者和基层政府间的博弈游戏	104
(一) 博弈论的简要说明	104
(二) 一个信访的博弈分析	109
三、基层政府和上级机关之间的博弈分析	123
(一) 博弈模型分析	124
(二) 被理解为“激励”的施压	128
四、利益结构与权利表达	130
(一) 利益结构的现代转型	131
(二) 权利表达的现代转型	133
第四章 “零上访”的昭应大拆迁	140
一、大拆迁之前	140
(一) 政府行动的经济解释	144
(二) 政府行动的法律解读	149

二、拆迁博弈的展开	152
(一) 拆迁中的具体工作实施	152
(二) 政府的策略分析	157
三、拆迁之后的思考	160
(一) “零上访”的结果	160
(二) 程序正义的效应	162
(三) 程序正义理念下从主导到服务的政府行为	164
(四) 程序正义理念下从压制到疏导的信访理念	166
(五) 程序正义理念下从无序到有序的权利表达	166
第五章 信访职业主义何以可能	168
一、改革路径的现实分析	168
(一) “强化论”与“弱化论”	168
(二) “废除论”与“折中论”	170
二、可资借鉴的外地经验	171
(一) 基层经验总结	171
(二) 对制度建构的启示	177
三、信访职业主义的建构路径	181
(一) 职业组织和制度建构	183
(二) 专门人才的引入	184
(三) 信访信息化建设	187
(四) 和谐使者	195
(五) 数字信息村村通工程	201
(六) 信访职业理念的深化——临界理论研究	203
结论 反思之后的反思	207
一、借域外之眼看中国信访	207
(一) 从外文翻译看中国信访	207

(二) 相关制度的比较	209
二、法治社会中的信访必要	217
(一) 作为社会安全阀的信访制度	217
(二) 当代中国需要信访制度	224
参考文献	235
附：图、表、案例和案例资料索引	252

引 论

“权利决不能超出社会的经济结构以及由经济结构制约的社会的文化发展。”^①

——马克思

一、信访问题的缘起

信访对于今天的中国社会而言并不是一个新鲜词,从中国历史来看,历朝历代统治者都不乏重视民间呼声的事例和传统。在中国共产党建党、新中国成立和改革开放的三大历程中,中国共产党始终从全体中国人民的利益和民族大业出发,带领中国人民以一往无前的进取精神和波澜壮阔的创新实践,谱写了中华民族自强不息、顽强奋进的壮丽史诗。中国人民的面貌、社会主义中国的面貌发生了翻天覆地的变化。我党的历代领导人都对信访工作有

^① 《马克思恩格斯全集》第25卷,人民出版社2001年版,第19页。

着十分明确和符合时代特征的指示精神,成为信访工作的指南。2003年4月14日至7月21日,中央领导对做好当前信访工作、减少群众“重复来访”和“集体来访”的问题作了一系列重要批示。我党在对民生的关注,对群众主体地位的尊重和重视,对群众诉求渠道拓宽和群众诉求的解决,是历史上前所未有的。尤其是改革开放30年以来,城乡居民收入较大增加,家庭财产普遍增多。城乡居民最低生活保障制度初步建立,贫困人口基本生活得到保障。居民消费结构优化,衣食住行用水平不断提高,享有的公共服务明显增强。我国人权事业健康发展。

但是,2003年9月15日,在首都北京仍发生了上访的极端事件。同年年底,《瞭望东方周刊》发表了由胡奎、姜抒撰写的文章《2003年中国遭遇信访洪峰新领导人面临非常考验》,一场关于中国现行信访制度的改革大辩论^①拉开了帷幕。

2006年由于工作关系,笔者从过去信访观察者的角度间接了解信访转为在实际工作中直接处理信访问题、审视现行的信访制度。

到昭应区工作伊始,首先遇到的是昭应区血站机构分流的方案决策,然后是信访历史遗留问题的处理、城市快速干道拆迁、铁路编组站建设拆迁等工作。这些工作都包含一个时代性的问题,那就是由于改革开放的进一步深入,原有的利益格局和原有的社会局部秩序受到了影响。在新的秩序还没有完全建立起来时,许多新的、复杂的问题就会涌现。能否妥善解决群众反映的问题是

^① 信访大辩论即关于信访制度改革何去何从的争议。学者们对此观点不一。有的主张彻底废除信访制度,有的主张强化信访部门的权力,有的主张弱化信访部门的权力,还有的主张建议走一种折中的路线,先对信访制度进行规范,以后再讨论改革的去向问题。在文献综述部分将分别对各种观点予以总结。

整个工作的关键。也正是通过这些工作实践,促使笔者初步去思考为什么会有极端事件的发生,为什么中国会有那么多的信访民众,问题的根源到底是什么。

马林诺夫斯基在谈到费孝通先生的成就时认为,费老是一个将人类学的研究视野从“异域”拉回到“本土”的学者。这开创了人类学研究的里程碑。基于此,我力图借鉴费老的治学和研究方法,站在信访参与人的角度来审视整个信访制度,以我与其他学者相比更加有利的条件,以不同以往的研究视角和研究方法,借助多学科理论,来研究当代中国基层信访这一社会事实。这也许可以看做一个从“异域”回到“本位”的研究。

选择昭应区作为研究视角,不言而喻的首要原因就是 I 我直接参与和研究信访的便利性;其次,昭应区作为中国西部地区普通的区县建制,具有研究对象的普通性和研究结果的普适性;第三,昭应区是一个文化积淀深厚、历史悠久的地方,周、秦、汉、唐在昭应留下了丰富的历史遗迹,民族传统文化色彩浓厚,当地百姓有着中华民族传统美德;第四,昭应区产业结构全面,涉及工业、农业、旅游业等三产各个领域,社会结构丰富,各阶层的人士都占有相应的比例,信访反映的问题广泛、复杂;第五,昭应区域的特殊性,始终受到国家和省、市的高度重视;第六,昭应区历史上曾经发生过令人关注的事件,信访工作也一度引起了省、市各方面的高度关注。因此,可以说,昭应区信访状况是全国信访状况的一个缩影,它代表和反映了目前我国信访存在的问题和发展态势。

昭应区是著名的旅游风景区,以世界第八大奇迹——秦兵马俑闻名天下。但凡事都要一分为二地看待,兵马俑为昭应区带来了经济发展机遇的同时,也给昭应区带来了许多挑战。西安市地处我国西北地区,由于地缘因素,新中国成立后的经济发展速度明

显较其他地区缓慢,但是“西部大开发”战略的提出,为西安的经济发展注入了新的活力,而又恰恰因为地缘优势(相较西北五省而言,陕西又更加靠近东部)和政治优势使西安市的经济得以迅速发展。

昭应区作为西安市辖区的一部分,依托自身的旅游资源和西安市经济迅速发展的大背景,整个区的政治、经济和文化建设都呈现出良好的发展态势。但是在目前中国的社会背景下,如何分配利益则成为国家和社会必须面对的问题,从目前的实际情况来看,整个国家的利益分配状况尚有许多值得研究的问题,利益冲突事件的发生就成为一种必然。也正因此,社会公众出于对个人利益的保护而不得不开始寻求各种可资利用的途径,于是信访就成为了选择之一。

根据《中国信访制度批判》一文中的统计数据显示,2003 年国家信访局接待群众集体访批次和人次,分别比上年上升 41% 和 44.8%。其中,50 人以上的集体访批次和人次,分别比上年上升 33.3% 和 39%;单批集体访人数最多的达到 800 多人。同时,更为激烈的抗争活动也时有发生,如进京上访人员在一份《到天安门广场集会、游行、示威的申请书》中称:“鉴于以辽宁接(截、劫)访团为代表的地方驻京工作人员,长期以来在国家各接待口,主要在国家信访局群众来访接待室门前,层层设卡,围堵拦截上访群众,多次、经常推搡、殴打上访群众,打伤、打残、打死、非法逮捕、关押、拘禁上访群众”,“提请批准在中华人民共和国首都北京天安门广场举行集会、游行、示威”。2003 年 12 月 12 日,来自 29 个省份的 600 多名上访人在天安门前集会,就是这样的例子。^①

^① 于建嵘:“中国信访制度批判”,资料来源:<http://www.tecn.cn>。

行文至此,令人不得不思考这样一些问题:为什么会出现如此多的问题和现象?这些问题和现象的背后意味着什么?这些问题和现象应该如何来解决?作为学术界,尤其是法学界,应该直面这些问题和现象,给予关注,并积极在法律制度方面进行审视、探索和创新。因为信访制度是地道的中国特色的制度,是中国共产党在总结中外历史和实践中所创造出来的,并在实践中发挥了应有作用的。

美国早期社会学家查尔斯·霍顿·库利(1864—1929)说过:“我们的生命是有历史的,事情不会没有联系地发生。我们做的任何事情或者我们已形成的任何状态都是从遥远的过去发展至今的一个过程的一部分。我们的每一句话、每一个动作、每一个想法,都是我们的祖先所说、所做、所想、所感受的结果,不论这种结果以什么方式产生。在我们的生活和他们的生活之间有一个实在的历史的延续,我们在不断地试图追溯这段历史,来探明事物的原委,使我们更好地理解它们并学会怎样去使那些我们所希望的事物出现。”^①所以,对信访工作的历史进行简要回顾是非常必要的。

(一)1949 年以前的信访工作

中国共产党在建党初期就积极鼓励人民用来信、来访等方式向各级党组织表达各种意见和建议。1921 年,安源煤矿的两个工人给毛泽东同志写信,建议他像关心农民运动一样关心工人运动,毛泽东同志非常重视,亲自去煤矿了解情况,后来党组织派刘少奇同志去安源开展了工人运动。在苏维埃政权初创时期和抗日战争

^① [美]查尔斯·霍顿·库利:《人类本性与社会秩序》,包凡一、王源译,华夏出版社 1999 年第 2 版,第 4—5 页。

时期,许多来信都是中央领导人亲自批阅回信的,许多来访者也是他们亲自接待的。1938年,毛泽东同志还亲自处理了一起伤员要到延安集体上访的事件。然而,这时候的信访活动更多的只是一种偶然性的行为。信访作为一项规范性的制度真正形成还是在新中国成立之后。^①

(二)1949—1965年间的信访工作

毛泽东同志是党的信访工作的伟大奠基者。他不但亲自指导创建了党的信访工作机构,提出了信访工作的指导思想和基本方针,还身体力行,在日理万机的同时,亲自批阅大量的群众来信。1949年3月,中共中央迁到北平,当年8月就正式成立了中央书记处政治秘书室,这是共产党历史上最早的专职信访机构,^②负责处理群众来信来访。新中国刚成立时,来信来访很多,中央人民政府系统几乎同时成立了三个单位受理群众来信来访,即中央人民政府委员会办公厅、中央人民政府政务院秘书厅和总理办公室。不久,全国人大常委会办公厅又设置了“人民接待室”,作为专门处理人民来信来访日常工作的具体办事机构。1951年5月16日,毛泽东同志在批转中央办公厅秘书室的报告时,指示全党:“必须重视人民的通信,要给人民来信以恰当的处理,满足群众的正当要求,要把这件事看成是共产党和人民政府加强和人民群众联系的一种方法,不要采取掉以轻心、置之不理的官僚主义的态度。”同年6月,在周恩来总理的指导下,政务院制定和颁布了《关

① 在《毛泽东文集》中,汇编了毛泽东同志在不同时期写给社会各界的书信,其中,很多书信都是直接或间接处理代表不同时期群众的意见、建议和相关诉求。

② 周占顺主编,中共中央办公厅信访局、国务院办公厅信访局编:《中国信访写真》,中国工人出版社1998年版,第7页。

于处理人民来信和接见人民工作的决定》。这是我国第一部信访工作的行政法规,因此可以看做是信访制度正式确立的起点。到1954年,中央人民政府各部委和直属机构大多建立了信访机构或配备了专、兼职信访干部,全国有很多省和县也按照中央的要求建立了相应机构。这一时期逐渐形成了“分级负责,归口办理”原则,即根据来信来访反映的问题的性质,按照各级各部门的职责和业务范围,确定由哪级组织、哪个部门处理。1954年至1957年,来信来访猛增,尤其在1956年至1957年间,“社会上出现了一系列中共执政以来很少发生和不曾面对过的规模型群体事件”。^①信访机构进一步完善,中央有接待任务的50多个机构都建立了信访机构,配备了信访干部。这一时期,信访机构开展了若干重要的信访工作活动,创立了领导接待来访日、县市长定期接见人大代表、与调解委员会合作、对集体上访妥善处理等方法。^②很多地方信访部门还专门制定了工作实施细则。

但是,信访概念的内涵是随着整个信访制度的发展而发生变化的。从最早确认信访制度的文件,即政务院的决定可以看出,最初的信访指的是人民来信和来访,但是这个文件中并没有正式使用信访这个概念。现有资料显示,最早开始使用“信访”一词的是1963年12月30日国务院秘书厅制定的《信访档案分类办法》。^③但因为这只是一个内部文件,所以知道的人并不多。因此,直到

① 李培林、张翼、赵延东、梁栋:《社会冲突与阶级意识》,社会科学文献出版社2005年版,第2页。

② 刁杰成:《人民信访史略》,北京经济学院出版社1996年版,第85页。只要作简单的对比就可以发现,当今司法机关遇到缠讼问题时还在运用这些方法。

③ 李宏勃:《法治现代化进程中的人民信访》,清华大学出版社2007年版,第19页。