

朱应平◎著

行政信访

若干问题

研究

Xingzheng Xinfang

Ruogan

Wenti

Yanjiu

上海人民出版社

行政信访

若干问题

研究

朱应平◎著

上海人民出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

行政信访若干问题研究/朱应平著. —上海: 上海人民出版社, 2007

ISBN 978 - 7 - 208 - 07316 - 6

I. 行... II. 朱... III. 行政—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 120124 号

责任编辑 曹培雷

封面装帧 吴志勇

行政信访若干问题研究

朱应平 著

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.cwen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

上海商务联西印刷有限公司印刷

开本 635 × 965 1/16 印张 21.75 插页 2 字数 265,000

2007 年 8 月第 1 版 2007 年 8 月第 1 次印刷

印数 1 - 3,250

ISBN 978 - 7 - 208 - 07316 - 6/D·1249

定价 35.00 元



个人简历

朱应平，男，1966年1月生，安徽合肥人。华东政法大学法律学院宪法学教研室主任、副教授、法学博士、博士后。出版专著《论平等权的宪法保护》、《澳大利亚宪法权利研究》。合著《跨入新世纪的中国宪法学》、《宪法学》、《宪法权利新论》、《澳大利亚法律发达史》、《行政复议司法化：理论、实践与改革》、《公共治理与社区建设》、《宪法学教程》、《2007年国家司法考试辅导读本：宪法学部分》（主编）、《西方宪法史》、《行政法与行政诉讼法》等。

导 言

2005年修订的《信访条例》对行政信访作了更加具体的规定,但不可能对所有的细节作出明确具体的规定,行政信访立法、执法和司法实践仍然遇到许多具体的实际问题。这些问题需要从理论上进行深入的探讨,并提出相应的对策措施:如什么是行政信访?作为默示性宪法权利的行政信访权利有哪些功能?行政信访人须具备哪些条件?承担行政信访复查和复核工作的“上一级行政机关”是什么含义?行政信访协调方式是如何发挥作用的?政府信访工作机构和政府工作部门之间在信访事项管辖上如何分工,如何实现它们之间的有机衔接?行政信访的受案范围如何?如何处理行政信访与行政复议、行政诉讼之间的受理关系?如何处理三者之间的受案分工以及它们之间的衔接关系?非法定意义上的准行政信访行为有哪些优点和缺点?如何控制和减少非法定性准行政信访行为?行政信访的主要程序有哪些?在每个程序环节存在哪些实际问题?信访人能否向中央国家行政机关提出信访复查和复核?如何设计信访公示程序?如何建立和健全符合公开公正公平和平等原则的行政信访工作体制和机制,以防范行政机关在处理行政信访事项中作出不公正的决定?如何防范信访人滥用信访权利?我国信访立法的情况如何?除了国务院《信访条例》之外,地方性法规、国务院部委规章立法情况如何?以及其他规范性文件的规定情况如何?在制定相关立法或规范性文件过程中,需要注意哪些问题?等等。

探讨上述问题,有助于把行政信访制度建立在科学的基础之上,进一步健全和完善行政信访法律关系主体制度、行政信访行为制度、行政信访管辖和受理分工及衔接制度、行政信访程序制度以及行政信

访监督保障实施制度,从而充分地发挥行政信访在了解民情民意、监督国家行政机关依法行政、保护公民合法权利、化解社会矛盾及构建和谐社会中的作用。

笔者撰写本书是基于我国行政信访立法、执法和司法实践的需要。在行政信访实践中,行政机关面临着许多具体的现实问题,而理论界和实务界对诸多问题又有不同的认识;有的对行政信访工作中的诸多问题的认识有误解,有的尚未认识到存在的问题,有的虽然认识到问题的存在,但是不能对此作出客观全面的分析,还难以设计出相应的对策措施。这种状况必然影响行政信访工作的健康开展。从实践中提炼问题,从法律规范和理论上分析论证,进而根据相关规定、原理和实践的需要设计出可行的对策性措施,这正是理论工作者责无旁贷的使命。基于这种考虑,本书紧密结合行政信访工作实践,坚持理论与实践相结合的原则,以达到以理论指导实践的目的。行政信访问题千头万绪、问题多样,试图在一本书中把所有的问题讨论清楚是不可能的,随着实践的不断发展,行政信访理论研究也应当对出现的新问题不断进行新的探索,理论自身也要不断地丰富和发展。

需要指出的是,本书针对我国行政信访立法、执法和司法中若干问题提出的分析和对策性主张,主要是从学理上进行阐述,属于学术探讨性质,并不代表任何官方的看法。至于笔者所作的分析和提出的主张是否正确,还有待实践的检验,也恳请学界和实务界同志给予善意的批评,以共同推动我国行政信访事业的健康发展。

本书包括八章正文内容。八章之间按照一定的逻辑顺序进行排列。第一章是对行政信访的概述。第二章探讨了行政信访法律关系的主体。第三、四和五等三章讨论了信访行政行为。第六章讨论了行政信访程序的若干问题。第七章和第八章探讨了行政信访的监督保障问题。

第一章《行政信访概述》介绍了行政信访的概念、特征、功能。

第二章《行政信访法律关系主体》分别对行政信访人、行政信访机关及其工作人员、第三人、涉外信访人或利害关系人,以及代理人等不同主体在行政信访中享有的权利和义务进行了研究。其中第三人是《信访条例》中没有提到的主体,本书对此加以讨论。本章还对信访人实际行使申请权的资格条件进行了分析。

第三章《行政信访行为》主要研究了行政信访行为的定义、特征和分类,行政信访的受案范围。本章讨论的问题有助于对行政信访行为的科学把握。

第四章《行政信访管辖》,主要讨论了县级以上政府信访工作机构的优势和不足、政府工作部门处理信访事项的优势和不足,明确提出两类不同主体在行政信访事项管辖方面各自权限的范围,阐述两类不同行政机关之间管辖上的科学分工和衔接。只有两者有机地结合起来,才能取长补短,更好地化解矛盾、解决纠纷,促进和谐社会的构建。

第五章《行政信访与其他救济手段的受案分工与衔接》对行政信访受案范围界限作了进一步的明确划分,并在此基础上提出行政信访与行政复议、行政诉讼、行政申诉之间的衔接。研究这一问题,有助于及时确定争议事项的受理主体,防止出现受理上的空档或重复;既可以充分保护信访人的合法权益,也可以防止信访人滥用信访权利。本章特别探讨了同一事项在同属于行政信访、行政复议和行政诉讼受案范围情况下的三者受案分工问题,对行政信访相关行为是否受行政复议和行政诉讼的审查作了详细的分析,还特别详细地探讨了“非法定性准行政信访行为”的相关理论和实践。

第六章《行政信访程序》主要讨论了行政信访程序中的若干问题,包括“受理”的含义,“不予受理”的缺陷及对策;信访办理、复查和复核行为,三级审查制;行政信访听证;信访公示如何贯彻心理和谐原则,及如何设计公示程序;书面告知立法和执法方面存在的问题及解决途径;如何完善行政说明理由制度等。本章涉及多个程序方面的许多具

体问题。深刻理解《信访条例》的相关规定,分析其不足,有助于明确完善这些程序制度的方向,采取有效的对策。

第七章《行政信访工作责任制和责任追究制》主要讨论了行政信访工作责任制、行政信访工作责任追究制度,特别是对目前信访工作责任追究制度的立法和执法存在的问题进行了分析并提出了相应的对策。

第八章《滥用行政信访权利的防范》,主要针对现实中普遍存在的信访权利滥用现象提出了几项对策性建议:认清信访权利救济功能的有限性;提出建立健全符合公开公平公正和平等原则的信访纠纷处理体制和机制,防范行政机关因任性裁量而引起的上访和缠访;提出培养信访人和谐心理的措施和依法对闹访行为给予应有的制裁等措施。

目 录

导言	1
第一章 行政信访概述	1
第一节 行政信访的概念	1
一、什么是信访	1
二、什么是行政信访	2
第二节 行政信访的特征	3
一、主体的多样性	3
二、受案范围的广泛性	3
三、信访形式的多样性和特殊性	4
四、更强调目的的实体正义性	5
五、法定性和非法定性相混合	6
第三节 行政信访的属性和功能	7
一、行政信访的宪法权利属性	7
二、作为宪法权利的行政信访的功能	10
三、行政信访的其他功能	14
第二章 行政信访法律关系主体	15
第一节 行政信访人	15
一、信访人的资格条件	15
二、享有的权利和承担的义务	19
第二节 行政信访机关	22
一、行政信访工作机构	23

二、行政信访办理机关	25
三、行政信访处理机关的层级	28
四、信访工作人员	30
第三节 第三人	32
一、事例分析	33
二、如何处理问题	35
第四节 涉外信访人或利害关系人	37
一、涉外信访问题的特点	37
二、立法规定及其理解	38
三、涉外信访处理的具体措施	39
第五节 代理人	43
一、借鉴《行政复议法》	43
二、借鉴地方性法规	44
 第三章 行政信访行为	 46
第一节 行政信访行为概述	46
一、定义	46
二、特征	47
三、分类	52
第二节 行政信访受案范围	57
一、《信访条例》规定的受案范围	57
二、受案范围的其他表达	58
 第四章 行政信访管辖	 64
第一节 政府信访工作机构的优势和不足	64
一、县级以上政府信访工作机构处理信访事项的优势	64

二、政府信访工作机构“协调”功能的不足	77
三、政府信访工作机构发挥“协调”功能需要注意的 问题	80
第二节 政府工作部门处理信访事项的优势和不足	85
一、政府工作部门处理信访事项的优势	85
二、政府工作部门处理信访事项的不足	88
第三节 行政机关相互之间对信访事项的管辖分工和衔接	93
一、明确信访事项职责分工	94
二、建立综合性的协作工作机制,促进信访工作的 衔接	99
三、严格落实信访工作责任追究制	104
第五章 行政信访与其他救济手段的受案分工与衔接	106
第一节 行政信访和行政复议、诉讼在救济方面的比较 ...	106
一、行政复议和行政信访的权利救济功能比较 ...	107
二、行政信访与行政诉讼的权利救济功能比较 ...	113
第二节 信访与复议、诉讼之间的受理分工	118
一、《信访条例》的总体规定及立法模式分析	118
二、如何理解第 14 条第 2 款	123
三、政府信访工作机构“不予受理”规定的分析 ...	127
四、政府工作部门可否按信访程序受理复议、诉讼 受案范围的争议	131
五、哪些交叉性事项可以按照行政信访程序处理 ...	135
六、注意事项	146
第三节 行政信访、行政复议和诉讼的衔接	148
一、能否对行政信访处理意见申请行政复议	148

	二、能否对行政机关作出的信访行为提起诉讼	156
第四节	行政信访和行政复议分工的体制保障	170
	一、立法情况	170
	二、体制保障	172
	三、评价	173
第五节	非法定性准行政信访行为	174
	一、三种情形	175
	二、成因分析	180
	三、利弊分析	184
	四、对策	185
第六节	行政信访和行政申诉	189
	一、法律对行政申诉的规定	189
	二、对同时属于行政申诉和信访受案范围的事项 可否申请信访救济	191
第六章	行政信访程序	192
第一节	受理和不予受理	192
	一、受理的含义	192
	二、不予受理	198
第二节	信访办理、复查和复核	204
	一、信访办理	204
	二、信访复查和复核	207
第三节	行政信访听证	211
	一、立法和规范性文件的规定	211
	二、听证事项的主要内容	217
	三、信访听证的适用机关和环节	220
第四节	行政信访公示	223

目 录

一、心理和谐与信访公示	223
二、心理和谐与信访公示的条件和范围	225
三、心理和谐与信访公示内容的确定	230
四、心理和谐与信访公示程序的设计	233
五、心理和谐与公示手段的比例原则	236
第五节 行政信访书面告知	241
一、现行立法和规范性文件规定	241
二、书面告知的情形	247
第六节 行政信访说明理由制度	250
一、重要性和正当性机理	250
二、说明理由的相关规定	254
三、信访说明理由运作中的问题	256
四、对行政信访说明理由的要求	257
五、信访说明理由包含的内容	259
六、小结	262
 第七章 行政信访工作责任制和责任追究制	263
第一节 信访工作责任制	263
一、信访工作责任制的含义	263
二、信访工作责任制的内容	264
三、建立“初访接待员主办责任制”	271
第二节 行政信访工作责任追究制度	273
一、行政信访工作法律责任的范围	273
二、信访工作法律责任的分类	274
三、有关信访工作责任标准规定的分析	277
四、落实责任追究制度的措施	280
五、细化信访工作责任追究程序	287

第八章 滥用行政信访权利的防范	293
第一节 行政信访权利救济功能的有限性	294
一、认识行政信访的权利救济功能有限性的意义 和要求	294
二、信访的权利救济功能有限性的依据	295
第二节 防范行政机关恣意处理信访事项的措施	297
一、从防范行政机关恣意作出不公正行政信访行为 开始	297
二、确立信访的公开公正公平和平等原则	298
第三节 培养信访人和谐心理的措施	312
一、培养信访人和谐心理的有利条件	313
二、培养信访人和谐心理面临的困难	318
三、塑造和培养信访人和谐健康心理必须做好的几项 工作	319
第四节 对闹访进行科学分类并作出不同的处理	322
一、防治闹访的规定	322
二、如何解决缠访和闹访	324
参考文献	330
后记	333

第一章 行政信访概述

第一节 行政信访的概念

一、什么是信访

“信访是来信来访的简称。它有广义和狭义之分。广义的信访包括社会组织和公民个人通过信函、走访、询问等形式进行的所有社会交往活动。狭义的信访仅指社会组织和公民个人通过信访形式向社会管理组织及其负责人反映个人或集体意愿的社会政治交往活动。”^①《信访条例》第2条所界定的“信访”定义,实际上是“行政信访”的定义。目前,我国只有一些地方性法规对信访作出了界定。如《江苏省信访条例》第2条规定:“本条例所称信访,是指公民、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,向各级国家机关反映情况,提出建议、意见或者投诉请求,依法由有关国家机关处理的活动。”《安徽省信访条例》第2条规定:“本条例所称信访,是指采用书信、电子邮件、传真、电话、走访等形式,向国家机关反映情况,提出建议、意见或者投诉请求,依法由国家机关处理的活动。”这些定义基本上是以《信访条例》对行政信访定义为基础并对此作了相应的变通。

由上规定可见,信访主要包括下列构成要素:信访主体包括公民、法人或者其他组织;被信访的对象应该是国家机关作出的职务行为,地方性法规通常采用分别列举的方式规定各级人大常委会、各级政府

^① 戴小明:《论行政信访》,载《中国行政法之回顾与展望》,中国政法大学出版社2006年版,第712页。

及其工作部门、法院和检察院各自受理的公权或准公权行为,作出行为的主体可以是国家机关及其工作人员,也可以是一些重要的企事业单位等,但基本上可以归纳为职务行为;信访的形式多种多样;信访的目的有三种:反映情况,提出建议、意见,投诉请求;它是有关国家机关依法处理有关争议的活动,国家机关包括各级人大及其常委会、各级政府及其工作部门、各级法院和检察院。

二、什么是行政信访

行政信访是信访的重要组成部分,是行政机关行政活动的重要形式。《信访条例》第2条规定:“本条例所称信访,是指公民、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。”这是以行政法规的形式对行政信访所作的界定。行政信访既是公民权利的一种重要救济途径,又是行政监督的重要形式。

有的学者从行政信访互动的角度探讨了行政信访的含义,认为:行政信访是指信访人针对被访人的行政行为,采取书信、电话、走访等形式,向受理人反映情况,提出意见、建议和要求,依法应当由受理人处理而由被访人响应的互动行为。^①这一定义突出了行政信访活动各种主体之间的互动作用,具有重要的理论和实践意义。

需要指出的是,从实践来看,在《信访条例》调整范围之外,特别是在初次办理、复查和复核之后,当事人继续向有关行政机关提出投诉,这些活动虽然不是《信访条例》调整的范围,但是就其实质来说,它们仍然是实质性的准行政信访行为,笔者称之为非

^① 参见2003年苏州大学硕士论文,任礼光:《行政信访制度研究》,第15页。

法定性准行政信访行为。对此将在本书第五章第三节进行讨论。

第二节 行政信访的特征

行政信访作为一种行政行为,与其他行政行为既有共同之处,也有其自身的特点。以下对其特有的属性进行分析。

一、主体的多样性

行政信访活动有多种主体参加,其主体包括信访人、被信访人、行政信访机关、第三人、代理人等多种主体。与行政复议或行政诉讼相比,行政信访的主体更多。这是由于行政复议和行政诉讼是针对具体行政行为,其中行政诉讼限于人身权利和财产权利。而行政信访涉及的“职务行为”不限于具体行政行为,还包括抽象行政行为;既包括投诉类信访所涉及的主体,也包括反映情况、提出意见和建议等信访所涉及的主体。因此,行政信访法律关系的主体不仅具有多样化特点,而且涉及的主体情形比行政复议和行政诉讼要复杂得多。从实践来看,与行政信访相关的信访事项有时不是单纯的行政机关所为,还涉及党政部门。限于本书特定的研究对象,我们主要考查行政机关的行政信访活动。本书将在第二章对行政信访法律关系主体进行详细讨论。

二、受案范围的广泛性

行政信访的受案范围比行政复议和行政诉讼较广。虽然2005年修订的《信访条例》对此作了相应的限制,但是其范围仍然比较宽泛。它所涉及的职务行为范围既有具体行政行为,也有抽