

信访与社会矛盾 问题研究



【2016年第2辑】（理论版）
北京市信访矛盾分析研究中心 编
Research on Letters and Calls
and Social Contradictions & Problems

学术顾问 / 王浦劬 李路路
沈 原 谢立中
主 编 / 张宗林



中国民主法制出版社

信访与社会矛盾

问题研究

【2016年第2辑】（理论版）

北京市信访矛盾分析研究中心 编

Research on Letters and Calls
and Social Contradictions & Problems



中国民主法制出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

信访与社会矛盾问题研究. 2016 年. 第 2 辑 / 北京市
信访矛盾分析研究中心编. -- 北京: 中国民主法制出版
社, 2016.3

ISBN 978-7-5162-1126-7

I. ①信… II. ①北… III. ①信访工作-研究-中国
IV. ①D632.8

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 033261 号

图书出品人 / 刘海涛
出版统筹 / 赵卜慧
责任编辑 / 胡百涛
特邀编辑 / 吴镐鸣 王 凯

书名 / 信访与社会矛盾问题研究·2016 年·第 2 辑 (理论版)
作者 / 北京市信访矛盾分析研究中心 编

出版·发行 / 中国民主法制出版社
地址 / 北京市丰台区右安门外玉林里 7 号 (100069)
电话 / 010-63292534 63057714 (发行中心) 63055259 (总编室)
传真 / 010-63292534
Http: //www.npcpub.com
E-mail: mzfz@npcpub.com
经销 / 新华书店
开本 / 16 开 787 毫米 × 1092 毫米
印张 / 11.5
字数 / 154 千字
版本 / 2016 年 3 月第 1 版 2016 年 3 月第 1 次印刷
印刷 / 北京中印联印务有限公司

书号 / ISBN 978-7-5162-1126-7
定价 / 40.00 元
出版声明 / 版权所有, 侵权必究。

(如有缺页或倒装, 本社负责退换)

国家治理体系下信访制度的改革与完善

党的十八届三中全会审议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》首次在国家文件的层面提出：“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。”国家治理体系和治理能力是一个国家制度和制度执行能力的集中体现。国家治理体系是在党领导下管理国家的制度体系，包括经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等各领域体制机制、法律法规安排，也就是一整套紧密相连、相互协调的国家制度。国家治理体系现代化是社会政治、经济现代化的必然要求，也是政治现代化的重要特征。

信访是我国独特的制度设计，是国家治理体系的一项重要内容。国家治理过程中出现的各种问题和矛盾都能够通过信访渠道反映出来。信访是监测社会问题和矛盾的一个重要窗口，它可以反映国家治理的能力，可以衡量国家治理的民主化、法治化以及公共权力运行的制度化 and 规范化能力，同时，它也可以促进国家治理水平的提高。本期重点围绕“国家治理体系下信访制度的改革与完善”这一主题展开，探究在国家治理体系的框架下，如何进一步审视信访制度的功能和作用，并按照国家治理的精神要义促进信访制度的改革和完善。

国家治理体系和治理能力如何现代化？其最重要、最关键的任务和途径就是实现国家治理法治化。国家治理法治化包括建设法治国家、法治政府和法治社会。而在这三项任务和途径中，建设法治政府有着至关重要的作用。可以说，建设法治政府是建设社会主义法治体系的

关键所在。作为一个直接调整国家与社会关系的战略性机制，信访制度在推进政府治理模式转变过程中发挥了重要作用。新形势下，如何让“法治政府”思想与中国的现实政治社会环境相适应，是当今中国行政法学面临的重大课题。为此，本刊对全国政协委员、山东大学法学院教授杨海坤进行了一次专访，杨教授从行政法学的视角就法治政府的内涵、法治政府建设的难点和问题以及如何在法治背景下进行法治政府建设谈了他的见解。

在建设法治社会、实现法治中国进程中，以何者为先导来推进法治社会建设，是目前需要深入思考和研究的问题。《以法治政府为先导推动法治社会建设——基于信访的实证考察》一文，通过对信访制度的实证研究指出，在当下的中国社会以法治政府为先导推动法治社会建设，是一个较为务实和最具操作性的做法。《基层信访治理面临的挑战及其法治化研究》一文认为，应该将信访制度改革纳入依法治国的整体建设方略之中，完善渠道多样的诉求解决机制，推进司法体制改革，维护法律审判权威。《信访工作法治化建设中的问题和对策》一文则以扬州为例对信访工作的法治化建设开展调查研究，试图发现信访法治化建设过程中存在的问题，分析其产生的原因，并提出相应的对策建议，如依法处置信访过程中的违法行为，依法开展信息公开，依法规范信访工作，依法界定受理范围，重塑社会道德，等等。

信访作为一种集民主参与、权力监督和权利救济功能于一身的综合性机制，是社会矛盾的集合点。各种类型的社会矛盾都通过信访得以反映和体现，一些社会矛盾通过信访得以化解。《公民在信访活动中的表达权利与义务》一文，认为信访机构作为党和政府联系群众的桥梁和纽带，必须更好地尊重公民的知情权、参与权、表达权、监督权，用法治思维和法治方法，引导公民实现理性有序的政治参与。

实现信访工作法治化，就要善于用法治思维思考改革中遇到的问题，坚持用法治方式解决涉法涉诉信访问题，党的十八届四中全会也对涉法涉诉信访提出了系统化建设的要求。本期《权力清单碎片化与

涉法涉诉信访的法治化终结进路》一文，提出以权力清单作为终结涉法涉诉信访问题的路径，首先提出设计与之相应的权力清单，并从权力效力、权力边界和权力运行三个维度进行了具体阐释。《涉检信访的理论分析与机制改革研究》一文，提出检察机关要推进涉法涉诉信访矛盾化解工作，应当进一步健全涉检信访评估预警机制，推行公开听证制度，提高信息化技术应用程度。

落实党的十八届三中全会创新有效预防和化解社会矛盾体制，改革信访工作制度的要求，一些地方突破既有的信访工作模式，大胆创新工作方法。《信访议事会解决模式的博弈分析》一文，用博弈论作工具对信访议事会进行解构，分析其静态博弈和代际更替下的博弈进化，并对信访议事会是否具有持续的有效性进行了证明。认为议事会是政府和各利益相关方，包括信访人本人在内，针对信访诉求，进行公开协商议事，解决民众诉求的一种工作方式。其核心在于各利益相关方参与、公开协商、平等议事。这种方式符合当代公共治理的趋势，是突破当前中国信访瓶颈的一种探索与尝试。《“网上信访”概念解析》一文，则对当前网上信访这一全新的概念进行理论分析梳理，尝试全面解析“网上信访”的概念，为网上信访理论研究提供参考。

在国家治理体系下的信访制度改革是一项系统工程，仅仅实现对信访处理机制本身的法治化远远不够，还需要完善相关的配套机制，实现源头上的预防、过程中的辅助和持续性的保障。《信访相关机制建设理论与实践研究》一文提出，首先应完善信访与相关制度的衔接机制，建立信访分析机制，实现有效的信访预防。其次应正确理解信访代理，建立律师代理信访机制。同时还应积极推进社会公益组织建设，完善信访救助机制。

此外，发挥社会多元治理主体的作用，化解社会矛盾，促进国家治理体系现代化也至关重要。本期“社会调查与案例分析”一栏选取《广州市外来人口聚居区社会风险及其治理模式研究》一文，以广州市为例，提出“对立—融合”的模式，通过引导外来人口聚居区合理布

局、加强区内生活设施的改造、提升外来人口的自我发展能力、实现城乡社会管理一体化、促进多元文化的融合与共存等方式防范和治理外来人口聚居区的社会风险。

本刊编辑部

2016 年 3 月

目 录

CONTENTS

写在卷首

国家治理体系下信访制度的改革与完善

专家访谈

从行政法视角看法治政府建设

——专访山东大学法学院教授杨海坤

002

理论视野

信访议事会解决模式的博弈分析 / 翟校义 秦 强

016

基层信访治理面临的挑战及其法治化研究 / 于 水 李 波

030

信访观察

公民在信访活动中的表达权利与义务 / 汤啸天

042

信访工作法治化建设中的问题和对策 / 苏爱根

050

“网上信访”概念解析 / 张善喜

057

探索与思考

涉检信访的理论分析与机制改革研究 / 邹东升 类延村

072

权力清单碎片化与涉法涉诉信访的法治化终结进路 / 向 东

083

以法治政府为先导推动法治社会建设

——基于信访的实证考察 / 王 洁 魏 炜

093

信访相关机制建设理论与实践研究 / 夏金莱	107
-----------------------	-----

社会调查与案例分析

广州市外来人口聚居区社会风险及其治理模式研究 / 吴兴民 潘荣坤	122
----------------------------------	-----

论坛与点评

中国法学会行政法学研究会信访法治化专业委员会 成立大会在京举行	140
------------------------------------	-----

信息动态	153
------	-----

观点摘登	157
------	-----



专家访谈

从行政法视角看法治政府建设

——专访山东大学法学院教授杨海坤

从行政法视角看法治政府建设

——专访山东大学法学院教授杨海坤

受访人：杨海坤教授

统稿：郭晓燕

杨海坤，博士生导师，山东大学人文社科一级教授。被国务院评为有突出贡献专家，享受政府特殊津贴。曾担任八、九、十届全国政协委员，现任中国行政法研究会副会长、江苏省行政法学会名誉会长。主要研究方向为宪法学、行政法学。出版有《中国行政法基本理论》、《市场经济、民主政府和法治政府》、《中国行政程序法典化》（合著）、《跨入21世纪的中国行政法学》（主编）、《跨入新世纪的中国宪法学》（主编）、《宪法学基本论》（主编）、《宪法基本权利新论》（主编）、《中国行政法基本理论研究》（合著）、《中国特色政府法治论研究》（合著）、《农民权利的公法保护》、《弱势群体权益的公法保护》（合著）、《中国行政法发展的理论、制度和道路》（编著）等著作和教材20多部。在《中国社会科学》《中国法学》《法学研究》《法学》《法学评论》《法学家》《法制日报》等刊物上发表文章400余篇，被中国人民大学报刊复印资料全文转载的论文达70多篇。



杨海坤教授

如何描述和分析当代中国行政体制的运行是理论界关注的焦点，在讨论的过程中产生了许多富有理论价值的概念，其中最突出的就是行政法学界提出并被实践部门采纳的“法治政府”。“法治政府”作为一种源于理念模型概念，主要是对行政机构运行的形而上的理想描摹，强调行政权力运行中侧重法律对政府而非公民的规制，以及政府在国家治理体系中的不可或缺的重要地位。党的十八大提出“依法执政、依法治国、依法行政共同推进，法治国家、法治政府、法治社会一体推进”的法治思路。党的十八届四中全会则在《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）中阐明：“全面推进依法治国，总目标是建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家。”所谓社会主义法治体系，根据《决定》精神，至少包括完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、有力的法治保障体系、严密的法治监督体系和完善的党内法规体系。其中，高效的法治实施体系与依法行政关系尤为密切。因为政府是执法主体，是法治实施体系最主要的载体。法律的生命在于实施，高效率的法治实施体系是法治体系的生命。在这个意义上来说，建设法治政府是建设社会主义法治体系的关键所在。如何让法治国家背景下的“法治政府”思想与中国的现实政治社会环境相适应，是当今中国行政法学面临的重大课题。为此，本刊对山东大学法学院教授杨海坤进行了一次专访，杨教授就此话题谈了他的见解。

本刊：三十年来，从法制到法治、从“依法治理人民”到“依法治理政府”，法治政府理论在中国制度语境下的发展不仅体现了中国行政法学家亲近现代、走向文明的心路历程，也更新了行政法学的基本理论体系，开启了对行政法哲学层面上的思考。您作为行政法学界具有相当影响力的学者，是如何理解“法治政府”这一概念的？

杨海坤：20世纪80年代末，我开始提出政府法治论的构想，经过不断补充和修正，90年代以来形成了包含政府必须由法律产生、政府必须由法律来控制、政府必须依法律来治理社会、政府必须对法律负责、政府与公民法律地位平等化等五个方面较为完整、系统的思想，而按照这样的思路，



政府建设的目标必然是一个“法治”的政府。这种理论把平衡论、控权论、公共利益本位论等理论的精华都吸收进来，使整个政府活动全过程都贯穿法治精神，形成政府与法治之间牢不可破、共生共长的紧密关系。平心而论，此论与法治政府建设实践最为直接，最为接近。从政府法治论出发，我认为在当下中国表述“法治政府”这一概念时，应该更加突出它的以下四大特性。

（一）法治政府的有限性

中国在改革开放之初所面临的是一个“无限型”政府，随着国家治理体系现代化和法治政府建设的逐步推行，全能型、无限型的政府势必迟早要被有限政府所取代。在“法治政府”的概念下，政府之所以能为“法”所“治”，首先因其“有限政府”的身份和定位所决定。行政权力一经形成就具有自我扩张的本能冲动。政府法治论中“政府由法律控制”即包含控权论的思想因子，认为法治政府的本质并非针对公民必须依法守法，而是行政权力和行政行为都需要被纳入法律的轨道。但与控权论不同的是，虽然都强调行政法律对行政主体的规制，政府法治论认为一个法治的政府应当在有限的范围内保留行政权天生的主动性和能动性，固然包括实体、程序，事前、事中与事后规制在内的种种法律手段能够有效防止行政权力扩张，但涵括自由裁量权在内的一系列保障行政灵活性的权力不应被废除。在多元利益组织化的今天，对行政权力的规制不应当影响政府在社会公平、社会福利和公共服务等职能上的发挥。在政府法治论的支持者眼中，一个法治政府是作为规制者的法律和扩张性的行政权之间协调与制衡的产物。

（二）法治政府的民主性

从语义学的角度考察，法治政府一词涵盖了“政府由法治理”的意思表达。由于政府从法律产生，对法律负责，在法治政府的语境中，法律不再是政府实行政治统治和社会治理的工具，而上升为治理政府的主体。在这样的治理体系中，政府之所以拥有行政权力、履行行政职能，乃是源于法律的授权。再由于不同于以往的“法制政府”，“法治政府”中的法治即

涵盖了法律首先是良法的概念。在当下人民主权的宪法情境中，对良法的定义不仅仅包括法治实施过程中的善治，更重要的是法律来源的正当性与合法性，即法律的制定出于作为主权者的人民及其代表手中。由于治理政府之法源于民主，由法律产生，对法律负责的法治政府本质上应当是民主政府。在政治哲学的谱系中，公共权力的本质是由共同体的成员各让渡出一部分自己的私权力组成，以此来调控和保卫共同体的秩序。因此，只有公共权力在产生和运作中代表和体现了所有共同体成员的利益，才能证明自己的合法性。一个没有体现民主性的政府，即使在职能履行和运作过程中体现了依法行政，能够达到技术上的善治，也因为缺乏合法性成立的逻辑基础而不能真正称之为法治政府。

（三）法治政府的复合性

法治政府在治理过程中所依之法必须是良法。而制定良法本身则需要行政机关之外主体的配合与努力。因此，法治政府不是一个孤立的个体，而源于多元主体的互动。这里的主体既包括横向上公权力内部的立法、行政、司法各机关的配合，又包括纵向上立法、执法、守法各层次的联动，还包括宏观上整个国家治理体系内部的各公法领域主体即政府、政党、社会的共同努力。因此，审视和理解法治政府这一概念的视角不可拘泥于行政权的封闭体系，而应上升到国家治理体系的宏大层面上。作为法治国家的子概念，法治政府在公域的推行必然包括整个法治国家建设的跟进，法治政府在治理手段上必然是一种复合的治理方式。法治政府的概念要想真正得到推行，必须包括以下前提：第一是与法治相配套的政治社会环境，包括市场经济、民主政治和理性文化；第二是分工制约的公共权力结构，即政府与其他国家权力机关、执政党、社会权力机构之间互相保持自身的独立性，各公权力主体依自身保留的权力对其他主体进行制约，以维持公共领域的平衡；第三是复合的法治实施体系，即在各公权主体的治理中各环节、全过程的贯彻法治的理念。

（四）政府与公民关系的平等性

前面提到在法治政府的语境下，政府仅仅是整个法治国家的一分子，



而政府与其他主体，尤其是普通公民及公民构成的社会团体之间存在着何种关系，是判断一个政府是否符合法治政府定义的试金石。由于政府是公民通过社会契约让渡出一部分私权力的产物，政府只能行使公民让渡出的那一部分权力，如果行政权力扩张导致不属于被让渡的权力也由政府行使，则作为契约概念的公民不复存在，而由作为身份概念的臣民所替代。从行政法学的角度看，若政府与公民关系不平等，则不仅公民对政府难以形成行政监督的关系，行政合作、行政给付、行政指导等一系列行政法律关系均难以维系。如果公民无法对政府进行监督，则政府受法律规制的法治理念也变得有名无实，法治政府的大厦也宣告坍塌。应该说，公民与政府关系的平等化，是法治政府追求的终极目的，而这一目标的实现需要坚持不懈的长期努力。

本刊：当前我国法治政府建设中遇到的困难和问题有哪些？

杨海坤：目前，中国建设法治政府过程中还存在种种困难和问题，这种种困难和问题是由诸多复杂原因造成的。而重要的原因在于我国现行体制内部及其体制环境中存在着诸多弊病和缺陷，这些弊病和缺陷阻碍着我们实现法治政府建设的目标。仅从行政体制内部来说，不少专家和学者都认为至少可以从职权法定、依法立法、依法行政、权利救济等四个方面表现来检讨目前我国的行政法治实际情况，它与法治政府理想之间还存在较大差距。

（一）在职权法定问题上缺乏刚性

改革开放以来，我国一直在探索政府与市场、政府与社会的关系，在社会改革中进行政府自身的改革。但是这个充满复杂性的课题在具体实践中更显困难，尤其是政府职能设定如何科学化、法治化是个最艰难的课题。迄今为止，我国政府职能在许多方面依然缺少明晰而刚性的法律约束，党政关系梳理不清、行政机构改革反反复复、行政机构设置和编制管理混乱以及行政职能法定化、规范化程度差等情况还依然存在。职权法定必然要求行政行为方式依照法律规定，但目前不少种类的行政行为实际上仍然缺

乏刚性的法律约束。就以行政许可法的实施为例，此法实施以来一直遇到重重阻力，国务院一度曾通知保留 211 项“非行政许可审批项目”以求妥协，直到本届政府才痛下决心，要求一律撤销，但正如李克强总理所讲的，有些部门仍在暗中使劲踩刹车，阻挡这项改革。十八届四中全会尽管提出了政府权力清单的崭新课题，但目前究竟什么是权力清单，权力清单的法律地位如何，谁有权出台权力清单，谁审查权力清单，谁监督权力清单，不按权力清单行使又如何追究法律责任等问题都有待解决。根本上，这些都涉及职权法定问题，如果不从源头上得到全面解决，行政权实际上依然得不到有效的法律控制，法治政府建设将成为一句空话。

（二）在依法立法方面存在困难

与职权法定密切相关的是依法立法问题。在中国这样一个各地存在千差万别的大国，又处于社会急速变迁的时代，规则的协调统一、制度的革故鼎新都不得不依赖国家机关的立法。而如何保障不同层级、不同性质立法的品质，满足规范体系的公开、确定、和谐等要求，则是一个严峻的挑战。2015 年，立法法的大修就是着手解决这些问题。新修订的立法法实际上不仅意味着立法法迎来了新版本，更标志着中国行政立法也迎来了新阶段。以往法律解释制度很不健全，往往给行政部门留下随意解释的巨大空间，如何防止行政部门歪曲立法原意，僭越立法权，是目前遇到的棘手课题。新立法法对近 300 个城市开放了地方立法权，将意味着大量地方性法规和地方性规章的涌现。如何保证法治的统一性，保证这些地方性法规和规章的质量，就成为刻不容缓需要着手解决的新课题。

（三）在依法执法方面问题更多

中国政府近年来强烈主张依法行政，但许多法律实施状况之差已成为社会共识，这就是十八届四中全会强调必须形成高效的法治实施体系的原因。许多政府行政人员还没有形成严格守法的习惯，部分行政执法领域还存在严重违法现象。例如，在农村土地征用、城市房屋拆迁、城市管理综合执法等领域，虽然不是完全没有法律，但那些法律往往没有得到很好的遵守；而搞“专项整治”等运动式执法习惯依然在某些执法领域存在。目



前，执法中出现的一个新问题就是执法懈怠问题，有些地方和部门视执法为畏途，对于违法现象视而不见，“睁一只眼闭一只眼”，造成若干行政管理领域违法现象蔓延、违法者逍遥自在。依法执法方面最后一个问题表现在行政系统缺乏严格、科学的行政违法责任追究机制。在理论上，我们有党内监督、人大监督、民主监督、行政监督、司法监督、审计监督、社会监督、舆论监督等制度设计，但是实际上并没有形成科学有效的权力运行制约和监督机制，没有形成合力和实效，纠错和问责机制大多仍流于形式，许多地方出现明显违法也无法得到纠正的情况依然存在。总之，在依法全面执法方面还缺乏“新常态”，还没有真正做到严格的制度化。

（四）在权利救济方面仍存在薄弱环节

首先，行政复议、行政诉讼等权利救济制度实际的公信力还较低，行政争议获得裁判的权利并没有得到普遍承认，人民法院对相关的法律和事实问题还不能完全自主裁判，以致司法判决的权威性没有被社会普遍承认。中央期望的行政复议成为解决行政纠纷主渠道问题需要落地解决，信访制度法治化还刚刚处于起步阶段，行政诉讼制度的天然优势作用尚未充分发挥出来。行政法治要求行政活动以法律为准绳，从实践的角度看，重点在于对行政行为作出合法性的判断，法院与其他国家机构相比具有天然优势：相对超脱的地位，比较完善的程序，拥有受过最好法律训练的从业人员，等等，但在我国语境下，往往是纸上谈兵。行政诉讼法的重大修改显然力图在这些方面有所突破，“立案登记制”初露锋芒，但有些地方法院明改暗不改，并不想做真坐实。“法治作为一种社会理想在中国已经逐渐扎根人心，但法治作为一种社会现实仍然只见于远处的地平线。”这可以说是对当今中国依法行政状况比较客观的总体描述，也是人们强烈希望建设法治政府的动力所在。

本刊：具体而言，我们该如何在法治背景下进行法治政府建设？

杨海坤：十八大提出了法治中国建设的目标，并提出法治国家、法治政府和法治社会一体建设的思路，法治政府成为建设法治中国的主体工程。