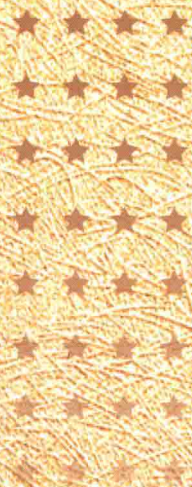


# 信访

法制研究

李栋◎编著



XINFANG FAZHI YANJIU



中国政法大学出版社

# 信访 法制研究

李 栋◎编著



XINFANG FAZHI YANJIU



中国政法大学出版社

2016·北京



- 声 明
1. 版权所有，侵权必究。
  2. 如有缺页、倒装问题，由出版社负责退换。

图书在版编目（C I P）数据

信访法制研究/李栋编著. —北京：中国政法大学出版社，2016. 10  
ISBN 978-7-5620-6052-9

I. ①信… II. ①李… III. ①信访工作—法律—研究—中国 IV. ①D922. 182

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第242969号

---

|       |                                                                                  |
|-------|----------------------------------------------------------------------------------|
| 出 版 者 | 中国政法大学出版社                                                                        |
| 地 址   | 北京市海淀区西土城路 25 号                                                                  |
| 邮寄地址  | 北京 100088 信箱 8034 分箱 邮编 100088                                                   |
| 网 址   | <a href="http://www.cuplpress.com">http://www.cuplpress.com</a> (网络实名：中国政法大学出版社) |
| 电 话   | 010-58908289 (编辑部) 58908334 (邮购部)                                                |
| 承 印   | 固安华明印业有限公司                                                                       |
| 开 本   | 720mm×960mm 1/16                                                                 |
| 印 张   | 20.5                                                                             |
| 字 数   | 325 千字                                                                           |
| 版 次   | 2016 年 12 月第 1 版                                                                 |
| 印 次   | 2016 年 12 月第 1 次印刷                                                               |
| 定 价   | 49.00 元                                                                          |



## 自序

---

信访制度自1951年政务院颁布《关于处理人民来信和接见人民工作的决定》创设以来，是“执政党的一种治理术，一种政治意义上的社会控制手段，即政权合法性的手段以及实现社会有效治理的工具”<sup>〔1〕</sup>。作为共产党人的一项“政治发明”，信访制度是党和政府联系人民群众的桥梁和纽带，也是民意表达的重要渠道和窗口。

中国信访制度从创立伊始，至今已经走过了半个多世纪的历程。这期间，信访制度从总体上讲，在了解民情、化解矛盾、解除民忧、发挥民众对党和政府的监督、为党和政府的决策提供参考信息等方面发挥了重要的作用，因而，历来受到党和国家的高度重视。

然而，一个不可否认的事实是，自20世纪90年代以来，全国信访数量一直高位运行，居高不下，形成了“信访洪峰”，且这次“洪峰”至今尚未退去。与这次“信访洪峰”相对应的是，信访制度在具体运行过程中出现了“无理访”、“越级访”、“群体访”、“重复访”

---

〔1〕 林华：“信访性质的溯源性追问”，载《中国政法大学学报》2011年第6期。

等诸多问题。这些问题不仅导致公众对政府公信力提出了质疑，而且扰乱了中央和地方各级政府及其职能部门、人民法院的正常工作，更对社会稳定产生了一定的负面影响，整个社会为此付出了巨大的代价。

于是，近些年“信访”、“维稳”以及“社会冲突”等字眼频繁见诸各类网络报刊媒体，由信访制度所引发的诸多问题日益成为全社会关注的焦点。例如，2008年贵州的“瓮安事件”、2008年云南的“孟连事件”及2011年广东的“乌坎事件”都是由于无法在信访的关口得到及时解决，才最终扩大为群体性事件。

新形势下中国的信访问题为何凸显？信访制度产生的历史基础是什么？信访制度所涉及的“元问题”有哪些？当前信访制度出现了哪些问题？各种或个中原因何在？如何正确看待信访制度？如何为当前中国的信访制度指明一条破解其制度困境的道路？我想，对于这些问题的回答必将有利于中国信访制度的发展，同时也有利于广大青年学生对“中国问题”复杂性和特殊性的关注和思考。

李 栋

2016年9月

## 目 录

## Contents

|                          |    |
|--------------------------|----|
| 自 序                      | 1  |
| ■ 引 言 作为“中国问题”的信访        | 1  |
| 一、什么是“中国问题”？             | 1  |
| 二、信访是一个“中国问题”            | 5  |
| ■ 第一讲 什么是信访？             | 11 |
| 一、信访的概念                  | 11 |
| 二、信访的特征                  | 14 |
| 三、信访与相关制度的区别             | 15 |
| 四、信访的分类                  | 17 |
| ■ 第二讲 信访的历史溯源与新中国信访工作的实践 | 27 |
| 一、信访的历史溯源                | 27 |
| 二、新中国信访工作的实践             | 31 |

|                             |     |
|-----------------------------|-----|
| ■ 第三讲 信访“元问题”疏解及其与国外相似制度的比较 | 42  |
| 一、信访的性质                     | 42  |
| 二、信访的制度功能                   | 45  |
| 三、信访的权利属性                   | 53  |
| 四、信访的制度定位                   | 60  |
| 五、信访与国外相似制度的比较              | 64  |
| ■ 第四讲 现行信访的制度规范体系和机构设置      | 69  |
| 一、现行信访的制度规范体系               | 69  |
| 二、现行信访的机构设置                 | 72  |
| ■ 第五讲 2005 年《信访条例》          | 80  |
| 一、2005 年《信访条例》的出台           | 80  |
| 二、总则和信访渠道                   | 84  |
| 三、信访事项的提出                   | 90  |
| 四、信访事项的受理                   | 94  |
| 五、信访事项的办理和督办                | 98  |
| 六、法律责任                      | 107 |
| 七、对 2005 年《信访条例》总体的评估意见     | 111 |
| ■ 第六讲 当前信访的现状与制度困境          | 116 |
| 一、当前信访的现状                   | 116 |
| 二、当前信访矛盾的类型、特点和界定           | 118 |
| 三、当前信访的制度困境                 | 122 |

|                                |     |
|--------------------------------|-----|
| ■ 第七讲 当前信访制度困境产生的原因分析          | 134 |
| 一、信访制度困境产生的原因梳理                | 134 |
| 二、原因解释的三种模式及其所存在的问题            | 149 |
| 三、应在宪法框架体系下分析信访制度困境的成因         | 153 |
| 四、宪法体制架构下位置与功能的错位是信访制度困境的最主要成因 | 155 |
| ■ 第八讲 当前信访制度改革方案及其检讨           | 160 |
| 一、信访制度废除论：理想的法治设想未必现实          | 160 |
| 二、信访制度强化论：无奈的扩权思路未必奏效          | 165 |
| 三、整合信访制度论：务实的制度创新未必科学          | 168 |
| ■ 第九讲 当前信访制度改革的路径选择与整体方案       | 172 |
| 一、宪法框架体系下信访制度改革的总体路径           | 172 |
| 二、当前信访制度改革的整体方案                | 176 |
| 三、整体性方案的展开                     | 178 |
| ■ 第十讲 制定《信访法》推动、落实信访制度改革       | 236 |
| 一、问题的提出                        | 236 |
| 二、十年间混乱不堪、停滞不前的信访制度改革          | 237 |
| 三、《信访法》对于信访改革共识的凝聚             | 241 |
| 四、《信访法》对于信访改革共识的落实             | 245 |
| 五、《中华人民共和国信访法（草案建议稿）》          | 251 |
| 附 录                            | 273 |
| 一、信访条例                         | 273 |



|                                                      |     |
|------------------------------------------------------|-----|
| 二、最高人民法院关于不服信访工作机构依据《信访条例》处理信访事项的行为提起行政诉讼人民法院是否受理的复函 | 282 |
| 三、有关信访的政策性文件                                         | 291 |
| 1. 中共中央、国务院关于进一步加强新时期信访工作的意见                         | 291 |
| 2. 中共中央办公厅、国务院办公厅关于创新群众工作方法解决信访突出问题的意见               | 297 |
| 3. 中共中央办公厅、国务院办公厅关于依法处理涉法涉诉信访问题的意见                   | 302 |
| 4. 国家信访局关于进一步规范信访事项受理办理程序引导来访人依法逐级走访的办法              | 305 |

|      |     |
|------|-----|
| 参考文献 | 308 |
|------|-----|

|   |     |
|---|-----|
| 跋 | 319 |
|---|-----|

## 引言

## 作为“中国问题”的信访

## 一、什么是“中国问题”？

“中国问题”是近代列强通过“坚船利炮”打破中国的国门后，中国“被迫”拉进世界的“场域”内而被提出，并发生、展开的。从法律文化的角度看，中国的礼法传统，是中国自给自足的小农经济、儒法合流的正统思想以及封闭自足的中央集权统治共同作用下的结果。它所内含的天人交感的宇宙观、道德化的法律思想以及息事宁人的人生观，有别于西方自古希腊罗马以降以公平、正义为终极追求、以彰显个人权利与自由为目标的法律传统。如果从法律文化的高度评价两种法律传统，它们无所谓孰优孰劣，孰是孰非，因为它们是不同的民族面对同样的人类问题所作出的、适应于本民族的历史回应，是不同民族长期历史选择的结果，都有其一定的合理性。对中国传统文化具有深厚感情和深入研究的梁漱溟先生甚至断言：“假使西方化不同我们接触，中国是完全闭关与外间不通风的，就是再走三百年、五百年、一千年也断不会有这些轮船、火车、飞行艇、科学方法和‘德漠克拉西’精神产生出来。”<sup>〔1〕</sup>然而，1840年鸦片战争的爆发，使古老、封闭的中国打开了国门。由此，中国古代陈陈相因几千年的礼法传统被迫与西方法律传统发生了接触与碰撞，<sup>〔2〕</sup>迫于收回治外法权的压力，苦于稳定社会内部秩序的需要，碍于国家富强的目标，中国无奈“割掉”礼法传统，以西方式的理念、规则模式

〔1〕 梁漱溟：《东西文化及其哲学》，商务印书馆1999年版，第72页。

〔2〕 当然在1840年鸦片战争前，中国法律同西方也有过冲突与碰撞，甚至中国法律在某些方面还影响了西方，但总体来看，这些冲突与碰撞是海禁大开前，中西方文化之间的正常交流，不具有广泛性、正式性。相关论述参见史彤彪：《中国法律文化对西方的影响》，河北人民出版社1999年版。

和程序机制开始全面移植西方的法律。<sup>〔1〕</sup>

于是,这场开启于1901年的“变法修律”运动使中国在西方面前,沦为弱势法律文化和制度国家。这种“单向的法律流动”使“中西关系问题”和“古今关系问题”,在中国发生了混同与交融。申言之,地理意义上的“中与西关系问题”转化为时空意义上的“古与今关系问题”;一切“西方的”东西都被认为是“新”的,甚至是“进步的”、“现代的”,而中国“固有的”东西都被一股脑地认为是“旧”的,甚至是“落后的”、“传统的”,东西法律文化传统之间的空间并列关系,被转化为一种时间上的先后关系。在此影响下,清末民国,尤其是“五四运动”时期出现了全盘否定中国传统文化的思潮。民国时期以一篇《中国文化之出路》在全国引发一场激烈的文化大论战的陈序经先生公然提出:“从文化的各个方面的比较来看,我们所觉为最好的东西,远不如人家的好,可是我们所觉为坏的东西,还坏过人家所觉为最坏的千万倍”<sup>〔2〕</sup>,因而要接受西方文化,而且必须是“全部的而非部分的”。汪叔潜在1915年创刊的《青年杂志》第1卷第1号中也明确指出:“所谓新者无他,即外来之西洋文化也;所谓旧者无他,即中国固有之文化也”<sup>〔3〕</sup>。同期刊载的陈独秀《法兰西人与近世文明》一文也认为“可称曰近世文明者,乃欧罗巴人之所独有,即西洋文明也”,其历史叙事明确地将东方与西方的文明关系理解为古代和现代的文明关系。

然而,近些年随着西方资源在中国出现一定程度的不适应和变异以及中国经济的崛起和政治的复兴,上述“薄中厚西”的现象得到改变,而其中最为重要的表现就是中国追求文化和制度自觉的愿望史无前例地增强了。以法学界为例,中国法学向何处去的讨论以及法学研究中对“中国问题”的强调,<sup>〔4〕</sup>都说明了这种从引进和依附西方转而寻求建立自己理论体系的愿望。

---

〔1〕当然也有学者认为,即使中国近代没有西方列强的入侵,自明清以来中国社会内部对于法律现代化的客观需要,也会使中国走上变革法律之路。参见梁治平:“法治:社会转型时期的制度建设”,载梁治平主编:《法治在中国:制度、话语与实践》,中国政法大学出版社2002年版,第108~109页。

〔2〕参见杨深编:《走出东方——陈序经文化论著辑要》,中国广播电视出版社1995年版,第255~256页。

〔3〕汪叔潜:“新旧问题”,载《青年杂志》1915年第1卷第1号。

〔4〕有关讨论参见邓正来:《中国法学向何处去》,商务印书馆2006年版。

对于“中国问题”的重视和强调，一方面可以使我们在参照学习“西方式”好制度的同时，不失去中国特有的文化理论创造和社会根基与国情，回应“西方中心论”；另一方面，也可能使我们在追求自身文化和制度认同的过程中，通过“特色化”和“地方化”淡化甚至驱逐了“西方式”好制度的初衷，而为政治制度的弊端及种种的社会不公找到借口。<sup>〔1〕</sup>

那么，什么才是真正的“中国问题”？如何才能发现“中国问题”？如何使我们在认真发现“中国问题”的基础上，又避免上述提到的另一种危机的产生呢？

对于这一问题的回答，具体到法学领域，我们需要引入比较法的一些知识。这主要是因为对“中国问题”的强调本身就意味着，我们讨论的背景是世界性的、全球性的，它必然涉及异域的知识以及如何看待异域知识的问题，这其中不得不涉及一个重要的概念——比较。

众所周知，比较法里最为重要的研究方法就是功能主义的比较方法。该方法认为：“……每个社会的法律在实质上都面临同样的问题，但是各种不同的法律制度以极不相同的方法解决这些问题，虽然最终的结果是相同的。”<sup>〔2〕</sup>申言之，比较法中功能主义的方法是以事实问题为导向的，强调人类所要解决的问题是共同的，而不是特殊的，不同之处在于不同民族、不同国家对待相同问题所采取的不同解决路径。

这种研究方法启示我们对于“中国问题”的发现和寻找首先应回到事实问题本身，寻找中国和西方之间所面临的一些极为重要的“共同前提”，例如，如何维护、实现社会的秩序？如何限制公权力？如何保障私人的权利和自由？然后，分析中国和西方对于“共同前提”所采取方式之间的差异以及不同方式在各自“场域”中的运行效果。最后，提炼出中西方各自方式在自身“场域”内的利弊得失，并思考彼此之间有无交流、借鉴的可能和措施。如此，“中国问题”就能凸显，“中国问题”所可能蕴含的“中国理论”就可能得出。例如，对于私人权利遭受侵害后如何获得救济这一问题，在西方，我们可以发现私人通过司法及与之相配套的制度即可解决，而在中国，除了

〔1〕 值得注意的是，学者陈景辉曾对此现象在法理上做过较好的分析，参见陈景辉：“法律与社会科学研究的方法论批判”，载《政法论坛》2013年第1期。

〔2〕 [德] 茨威格特、克茨：《比较法总论》，潘汉典等译，法律出版社2003年版，第47页。



司法之外，还有信访。那么，为什么会出现这样的不同？信访在实践中对私人权利救济的效果好吗？如果不好，为什么不好？信访又是如何存在于中国社会的？西方对于私人权利救济的方式是否能为中国提供一些启示与反思？

当然，这种功能主义的方法最为重要也最为关键的问题是，如何发现和寻找“共同前提”？实践中，经常会出现找不到“共同前提”的问题。例如，中国司法实践中经常会出现执行难或起诉难等问题，而这些问题在西方似乎根本不构成一个问题，更谈不上他们对此有什么好的解决办法。那么，对待这种问题我们就该进一步追问和探究，为何会出现此种问题，其背后的深层原因是什么？而这一继续探究的过程，既是发现真正“中国问题”的过程，同时也是破解此“中国问题”的过程。对此，有学者也指出：“……关于某一问题在外国法律制度中‘找不到任何东西’，而功能主义原理可以防止这件事。即使是富有经验的比较法学者偶然也可能发生这样的事情：他们无意地戴着本国法律制度的眼镜注视事实问题，并且因此按照他们自己的法律制度的经验估计在外国法中一项有关规则就在该体系的一定的地方，他们只在这里寻找。因此，如果人们在进行比较法研究工作时在外国法中‘找不到任何东西’，这首先只是意味着，人们必须对自己的‘原始问题’进行反思，并且必须清除本国体系的一切教条主义成见。”<sup>〔1〕</sup>

尽管比较法的功能主义的目标在于建立普世的法律知识和规则体系，排斥法律问题的地方性和特殊性，但其并不彻底否认特殊问题的存在，其认为特殊问题可能存在的领域，主要是政治和道德价值观、宗教性和民族性以及历史传统等地方化特点直接影响的领域。例如，在中国涉及社会主义意识形态层面的政治经济制度所面临的特殊问题，如国有财产的安全问题、国有土地的管理问题、集体财产权的行使及保障问题、中国共产党的执政问题等。在这些特殊领域产生的特殊问题可能是西方法域所不存在的，因此，这些也当然地属于“中国问题”，更需要加以分析和研究。<sup>〔2〕</sup>

这里特别需要强调和警惕的是，在上述这些容易产生特殊问题的领域之外，对于那些存在“共同前提”的问题，我们更应该分析中西不同“场域”

〔1〕〔德〕茨威格特、克茨：《比较法总论》，潘汉典等译，法律出版社2003年版，第48页。

〔2〕参见李晓辉：“理性认识‘中国问题’：从比较法出发的考察”，载《比较法研究》2012年第2期。

下解决方式的合理性；而不应该将中国不同的处理方式，认为是中国所独有的特殊问题，进而拒绝西方对此具有合理性的有些做法，拒绝彼此之间的融通和借鉴，甚至连起码的反思都被认为是“洪水猛兽”，其错误的逻辑在于将具体的应对方法误认为“前提”，进而人为地设计和编造所谓的“中国问题”。例如，在国家大力提倡“法治中国”的情况下，在法治理念和规则的设计上，特殊问题应是普世规则的例外。在某种程度上，遵守普世规则越多，法治程度就越高，所谓的“中国问题”不应过分或过多地强调，否则实践中极易出现“打着法治的旗号反法治”的情况。实践中，尤其要避免“中国问题”所引发的某种民族主义倾向，这种倾向滥用了差异性范畴，通过特殊问题将社会文化传统的特殊性高置于法治的普遍共性之上，进而刻意追求更多的“中国问题”，一味突出问题的“中国语境”。这种将民族情绪理论化、意识形态绝对化的做法，不仅无助于建构有意义的“中国理论”，反而有害于长远的法治发展。

此外，在寻找、发现“中国问题”的过程中还应注意，并非只有提出“中国问题”才能构建“中国理论”，因为寻找“共同前提”或“类似前提”的“中国答案”也可以导向“中国理论”。对人类文明具有意义的“中国理论”恐怕不是仅仅用于解决特殊的“中国问题”的，不是关起门来自己玩的游戏规则，而是有助于人类法治文明的起步，能够为他人提供启发和借鉴，并能够被分享的，具有一定普遍意义的理论。

## 二、信访是一个“中国问题”

根据前面比较法功能主义的观点，中国和西方所共同面对的一个“共同前提”的问题是：“如何建立和维护一种良好、稳定的社会秩序？”对于这一问题的回答，中西方几千年的历史经验表明，他们在大体上采取了两种截然不同的治理模式，西方采取了“法治”的方式，普遍把国家治理的重心放在了“法”上；而中国则大体上采取了“人治”的方式，把重心放在了“治”上，而信访正是在这一治理模式下，得以产生和发展的。

众所周知，几千年的历史发展表明，西方人在面对“如何建立和维护一种良好、稳定的社会秩序”这一问题时，采取的方式便是法治（rule of law）。按照英国法学家拉兹的解释，法治应当包含八项原则：第一，法律是可预期

的、公开的；第二，法律是相对稳定的；第三，特别法（命令）应当在公开、稳定、清晰、普遍的规则指导下制定；第四，保障司法独立；第五，遵循自然正义的原则；第六，法院享有针对其他原则执行的审查权；第七，法院容易接近；第八，犯罪预防机构的自由裁量权不能构成对法律的滥用。<sup>〔1〕</sup>根据这一解释，法治一方面要求要有“良法”，使法律应当具备良好的品质，另一方面强调“良法”在法院中的充分实现，给予缺失的权利以公正、合法、及时的救济。因此，在西方那里，其国家治理模式的关键词主要是法律、法院和司法。申言之，公开、可预期、稳定且符合正义的法律不仅成为整个国家、社会、个人一切行为的向导和正常运行的基本指针，而且当各种矛盾、纠纷发生时，独立的司法能够依据上述法律将其化解。一句话，法院依照公意和程序制定出来的法律，有权力也有能力解决几乎所有的纠纷和矛盾。

然而，这一切在中国却有所不同。与西方国家法治模式相比较，中国“人治”传统下治理模式的重心不在于“法”而在于“治”，“法”只是实现“治”之工具，“法令者，治之具，而非制治清浊之源也。”<sup>〔2〕</sup>

从历史上发展的角度看，尽管历朝历代文武典章各有不同，但国家治理的理念却都是围绕着有效安顿的秩序、实现“治”而展开的。远的如先秦时代，尽管百家理论异彩纷呈，但其最终目标都在于实现一个“治”字。对于这一点，司马谈在论及“六家之要旨”时已经指出：“夫阴阳、儒、墨、名、法、道德，此务为治者也。”<sup>〔3〕</sup>儒家的基本观点是礼治、仁治、德治，其内在逻辑是，先安顿生命秩序、心灵秩序，就会让社会制度、政治秩序随之得到安顿。道家的基本观点是无为而治，其内在逻辑是，不必费尽心力去“安顿”，秩序会自然形成。与儒家、道家相比，法家则试图通过“法”而实现秩序。近的如中国近代鸦片战争后，尽管早期改良派、洋务派、维新派、立宪派、革命派面对内忧外患的时局，主张各有不一，甚至针锋相对，但是究其目的都是为了实现“救亡图存、国家富强”这一总体“治”的目标，而将

---

〔1〕 See Joseph Raz, *The Authority of Law: Essays on Law and Morality*, Oxford University Press, 1979, pp. 241-218.

〔2〕 《史记·酷吏列传》。

〔3〕 《史记·太史公自序》。



个人权利、自由之实现抛之脑后。<sup>〔1〕</sup>

为了实现“治”这个总体性的目标，利用各种能够利用的手段而形成的“综治”，便成为历朝历代统治者不约而同的选择。

首先，就国家治理的规则体系而言，为了统合正常的社会秩序，中国古代除了在国家律典之外，还通过“天理”、“人情”、家法族规、行会规范等多种规范，实现对国家的治理。除上述这条从天理到国法到人情再到脸面的“阳线”外，中国古代的国家治理规则还存在着从皇（昊）天上帝到鬼神到报应的“阴线”，这两条相辅相成的线，共同维系着社会秩序与精神秩序，维系着国人对公正的信念。<sup>〔2〕</sup>

其次，就国家治理的纠纷化解主体而言，为了彻底、有效地化解矛盾，纠纷解决的主体应是多面的、多层的。纠纷解决不仅仅是官府的事情，各种各样的“社会”<sup>〔3〕</sup>也是纠纷解决的主体。这些“社会”纠纷解决主体与国家纠纷解决的关系是，如果江湖解决不了，宗族解决不了，宗教组织解决不了，商业行会解决不了，保甲解决不了，所有社会组织都解决不了，最后才到国家。需要说明的是，中国古代除了国家、“社会”是纠纷解决主体之外，个人也是一种纠纷解决的主体。<sup>〔4〕</sup>

最后，就国家治理的效果而言，历代帝王和名臣所追求的法务政绩是以

---

〔1〕 此中国近代宪政探寻之奇特现象，详见王人博：《中国近代的宪政思潮》，法律出版社2003年版。

〔2〕 张守东：“鬼神与脸面之间——中国传统法制的思想基础概观”，载《清华法学》2002年第1期。

〔3〕 据范忠信教授的研究，他认为，中国古代社会里可能存在八种“社会”，而这八种“社会”就是中国古代纠纷解决的主体。这八种“社会”分别是：①血缘社会，即亲属之间组成的社会，如宗族、宗亲会等；②江湖社会，即民间自发的半秘密谋生社团，多有非法性或与政府对抗性；③宗教社会，即民间基于宗教信仰的联合体，比如寺院、寺庙、道观、教友会等，是善男信女组成的社会组织；④职业社会，即有共同的职业的人联合在一块，保卫这个职业团伙或职业界的共同利益，如行会、帮会，等等；⑤商业社会，就是商人的自发联合体，如中国古代的行会、会馆等；⑥政治社会，以政治兴趣聚合在一起，如汉代有太学党，明代有东林党等；⑦学术社会，学者因为学术见解或兴趣的不同，结成不同的团体，如宋代的理学家，有濂学、洛学、关学、闽学四派，实际上形成了团体；⑧地缘社会，因地理关系把人们联系在一起的社会，如同乡会、保甲、村社、乡约等。详见范忠信：“健全的纠纷解决机制决定和谐社会——传统中国社会治理模式对我们的启示”，载《北方法学》2007年第2期。

〔4〕 参见范忠信：“健全的纠纷解决机制决定和谐社会——传统中国社会治理模式对我们的启示”，载《北方法学》2007年第2期。



海内清平、社会无讼和谐这一权力行使的总体结果为评价标准的。<sup>〔1〕</sup>例如，各级官员理讼或执法，无论合乎律例，抑或是与律例相悖，都以平狱息讼、结案事了为善。

新中国成立后，这种以“治”为目标，以“综治”为具体方式的国家治理模式仍在继续。

先说“治”的目标，当前，按照国务院新闻办公室发表的《中国的法治建设》（白皮书）的叙述，中华人民共和国成立60年特别是改革开放30年来，中国的法治建设取得的巨大成就主要体现在：确立了依法治国基本方略，中国共产党依法执政能力显著增强，以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系基本形成，人权得到可靠的法制保障，促进经济发展与社会和谐的法治环境不断改善，依法行政和公正司法水平不断提高，对权力的制约和监督得到加强，等等。<sup>〔2〕</sup>这些方面涉及“治”的方略（依法治理）、“治”的主体（作为执政者的中国共产党）、“治”的依据（法律体系）、“治”的领域（人权保障、经济发展、社会和谐、权力监督）等方面的内容，其核心还是可以归结为“治”。

就“综治”的方式而言，“综治”（综合治理）甚至成为改革开放30年里，中国国家治理实践中生长出来的一个特有名词。申言之，“综治”在当下中国具体表现在：

一方面，实践“综治”的责任主体是多元的。从现行制度来看，这个多元化的责任主体主要是各级政法委领导下的公安局、检察院、法院和司法局。在众多责任主体中，起主导作用的机构则是各级政法委。由于各级政法委和综治委总是合署办公，<sup>〔3〕</sup>因此起主导作用的责任主体也可以说是各级综治委。相比较而言，在这个“政法系统”中，法院不是唯一实践国家“治”的责任主体，甚至都不宜说它起到了主导作用。<sup>〔4〕</sup>

---

〔1〕 具体论述参见陈晓枫、柳正权：《中国法制史》（上册），武汉大学出版社2012年版，第88～109页。

〔2〕 参见中华人民共和国国务院新闻办公室：“中国的法治建设”，载《人民日报》2008年2月29日。

〔3〕 在中国现行的体制中，中国共产党的政法委员会和综合治理委员会常常是重叠在一起的，俗称“两块牌子，一套班子”；但严格说来，政法委是党的内设机构，综治委是国家设立的机构。

〔4〕 实践中，各级人民法院院长是本级综合治理委员会的副主任委员。