

当代学人文库

中国信访制度研究

——公民主权与普通人的政治

张铎 著



Visits

基本概念与研究方法
为什么会发生信访行为
信访是一种公民主权制度
信访制度的建构原理和原则
信访制度程序模式重构与比较
信访制度与社会发展



华夏出版社
HUAXIA PUBLISHING HOUSE

当代学人文库

中国信访制度研究

——公民主权与普通人政治

张 铎 著

华夏出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国信访制度研究:公民主权与普通人政治 / 张铎著.
—北京:华夏出版社, 2012. 5(2013. 1 重印)
(当代学人文库 / 魏清源, 杨国安主编)
ISBN 978 - 7 - 5080 - 6937 - 1

I. ①中… II. ①张… III. ①信访工作—制度—研究—中国
IV. ①D632. 8

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 093277 号

中国信访制度研究——公民主权与普通人政治

作 者 张 铎
责任编辑 贾洪宝
封面设计 聪 聪

出版发行 华夏出版社
经 销 新华书店
印 装 三河市李旗庄少明印装厂
版 次 2012 年 5 月北京第 1 版 2013 年 1 月北京第 2 次印刷
开 本 720 × 1030 1/16 开本
印 张 20. 75
字 数 308 千字
定 价 48. 00 元

华夏出版社 社址:北京市东直门外香河园北里 4 号
邮编:100028 网址:www. hxph. com. cn
投稿互动:hxkwyd@yahoo. com. cn, 010 - 64672903

若发现本版图书有印装质量问题,请与我社营销中心联系调换。

绪 言

在中国,生存着这样一批人,叫信访者。

在中国,演义着这样一种人类活动,叫信访活动。

在中国,运行着这样一项国家制度,叫信访制度。

中国的信访者、信访活动、信访制度,展现的是一组社会矛盾关系。这样的一组社会矛盾关系,与人类社会总的矛盾运动有着怎样的联系?客观地认识中国的信访者、信访活动、信访制度与社会的矛盾运动有何意义?这是现实社会生活提出的问题,不仅关系着信访者,也关系着信访者之外的所有人的现实的、未来的生活状态。

这是一个不可回避的课题。这是新中国的第一代人留给后来人的问题,也是先辈给后辈预设的当代问题。

建立人民政府,重视与人民群众的联系,是中国共产党的政治追求与执政原则。1951年6月7日,中华人民共和国刚刚建立20个月零7天,根据毛泽东主席的指示,中央人民政府政务院总理周恩来主持制定、颁布了《关于处理人民来信和接见人民工作的决定》,标志着新中国信访制度的建立。1954年9月15日,第一届全国人民代表大会召开,标志着中国人民代表大会制度的建立。信访制度的建立早于人民代表大会制度的建立。在执政者与普通人民群众的联系方面,信访制度更为直接,人民代表大会制度相对比较间接;一个比较务实,一个则相对务虚;一个侧重于实质的联系,一个有利于形式的联系。出于制度历史的原因,一个制度化的水平低,一个制度化的水平高。两个“制度目标”相同的制度在建立时间上的比对,从一个侧面在

一定程度上反映出,新中国的创建者首先重视的是与人民群众直接的、实质的联系。

在信访制度运行的半个多世纪中,信访者这一身份带给信访者的,有过自豪,也有过伤痛。信访活动带给社会的,有过和谐,也有过动乱。信访制度的实践,有过成就,也有过困境。信访制度的前景,将面对着越来越多的问题。中国近几十年的发展给信访制度的运行提出了新的问题,中国近百年的发展是否提供了思考和解决这些问题的契机与社会条件?

有句话说,辩证唯物主义的一条重要原则,就是按照客观事物的本来面目解释世界。说起来容易,做起来难。谁都想诠释客观事物的本来面目,事实上谁都难以避免自身的主观片面。客观地认识世界、解释世界只能是人类的思维活动和实践活动的一个目标,是一个逐步接近客观事物的本来面目的过程。人类在客观世界中的认识活动、实践活动,具有不同的价值。真正接近客观事物本来面目的思想,永远受到人们的尊重。对中国的信访者、信访活动、信访制度,同样有着不同的认识,不同的论断。可以肯定地讲,就信访制度谈信访制度,就中国的问题认识中国的问题,就今天的问题讨论今天的问题,局限性不可避免,不可能接近中国信访制度的本来面目。只有在人与自然、人与人关系的大范畴中,在人类历史的境界中,在一个更为宽广的视野中,才有可能接近中国信访制度的本来面目,才有可能认识中国信访制度这一客观事物的本来面目并予以分析和解释。要令人信服地回答中国的信访者、信访活动、信访制度与人类社会矛盾运动的关系问题,既离不开对新中国成立以来信访活动客观进程的考察,也离不开对历史的、未来的社会发展规律的探寻及其理论的思考。研究者不可能避免自己的观察角度、思维定势、价值追求、世界观等主观因素对客观事物判断的影响,但只要有追求真理的认真与执著,秉持人性的善良与爱,就不会远离客观事物发展的规律,就会接近客观事物的本来面目。

中国的信访制度究竟是一种什么制度?应该是一种什么制度?信访制度是一种政治策略?还是人民当家做主国家制度的结构性要求?是国家政治生活中可有可无的权宜之计?还是执政者与国家公民直接互动的不可或

缺的生活内容?对信访制度的探索和研究,有中央和地方的各级政权系统的实践,有专家学者们探讨的不同方案,信访者的声音却很少、很小。关于信访制度的思考,对信访者的声音关注不够,缺失信访公民的视角。信访制度中信访活动主体的意志不显的问题,在信访制度的研究中同样存在。

信访行为是信访活动的发端。对信访活动、信访制度的关注,不能不从信访行为开始,从信访行为的主体开始。信访公民不只是信访者,必须将他们放在一个更大的概念范畴中来认识。在现代社会的大背景下,沿用曾经的民族、宗教、阶级等分析方法,曾经的范畴,不是狭隘,就是不能准确地说明和解释今天的社会。应该应用一个新的概念范畴,一个既能解释和说明今天的社会,不会不恰当,又不显得狭隘的概念范畴。信访者大都是普通人,普通人就是一个既不狭隘,又不会不恰当的概念范畴。对信访活动、信访制度的关注,不能不从普通人开始,从普通人的现实生活状态开始。

普通人是社会的主体,在理论上也是社会的主人,这只是普通人的社会特性之一。在现实生活中,普通人又常常容易成为社会弱者。与社会弱势群体相联系,是普通人的又一个社会特性。在社会组织中,弱者不会成为组织中实际的主人,主人也不应该是组织中的弱者。国家主人成为社会弱者,存在两种可能:一是他们本来就不应该、不可能成为国家的主人,说是主人只是维持政治生态平衡的一个说辞;二是普通公民本来就是国家、社会的主体和主人,成为弱者,是因为他们的权益被剥夺了。后者,才是这一客观事物的本来面目。对普通人的关注和研究,只注重其社会主体、主人的一面,或者只注重其社会弱者的一面,都会偏离这一客观事物的本来面目。在中国的国家制度中,与社会主体、主人相联系的是人民当家做主的国家制度,与社会弱者相联系的是国家救济制度。从理论层面看,两项制度从不同的侧面对普通人的现实社会生活的关照是全面的。在实践中,人民当家做主制度与国家救济制度从不同的侧面区别对待同一个主体,制度结构中功能不同的两种制度接转之间的衔接和协调存在矛盾,将一个主体一会儿作为主人,一会儿作为弱者的公权行为自身存在冲突,对普通公民现实社会生活的关照不可能始终是恰当的、到位的。实践中的事实不单是人民代表大会

制度与国家救济制度的问题。其他纯粹的单项国家制度,像国家救济制度一样,在实际的运行过程中,都存在着与国家根本制度协调统一的问题。纯粹的单项国家制度,或者笼统的人民当家做主制度,都不能完整地体现中国国家制度这一客观事物的本来面目。即便不怀疑制度功能释放的充分性,缺乏协调统一的制度运行也是问题,对社会主体是现实问题,对整个社会系统也是现实问题。对各项国家制度运行的协调统一的要求,是现实的社会政治问题。普通公民要求与自身现实生活直接联系的人民当家做主制度和国家救济制度的运行协调统一,是普通人相对于国家的权利,是现实的普通人的社会政治问题。

信访行为与普通人政治相联系。信访者的问题就是普通人的问题,是普通人政治的问题。对信访行为的关注,不得不转换为对普通人的关注,对普通人政治的关注。将普通人、普通人政治的问题讨论清楚,成为讨论和研究信访活动、信访制度的前提和基础。

于是,就有了本书导论部分的内容。物质财富占有不公,人类生存环境频现人为危机,是人的社会历史活动的两个现实的结果。本书的导论部分从这两个与普通人的现实生活直接关联的问题切入,通过对普通人、领袖、能者这种建立在差别与分工基础上的社会基本结构矛盾关系的分析,和其他不是建立在差别与分工基础上的非基本结构的矛盾关系的分析,指出普通人是社会的根和主干,也是社会不公和环境危机的主要受害者。着重强调普通人的现实生活状态与其在社会结构中的地位和功能作用严重的不对应、不相称,不是社会发展的必然性、规律性所决定的,而是人力所为的结果。暴力、强权等人为导致的社会不公绝对不会是社会发展的唯一可能的结果。现实的结果是人的能动性选择正确与否及其实现程度的问题。既成的社会体制、机制,使社会矛盾运动凸显为社会高端人群之间的追逐与竞争,强势原则成为理所当然的人类社会活动的规则,强者的需求、意志被极度膨胀,其社会功能过分扩张。社会低端人群的需求、意志被压抑,其社会功能作用被过分地抑制。问题的严重性在于,这样的社会体制、机制,不是在减少而是在强化人与人之间的差别、隔阂、对立,不是在优化而是在恶化人与

自然的关系。人类所赖以生存的地球,已明显地表现出不堪承载现行社会体制、机制所造成的人类生活现状和可能的后果。更为严重的是,传统的社会体制、机制,应对人类现实的主观与客观的冲突显得捉襟见肘,摠下葫芦起来瓢,人们很难从中看到希望。与此对应,普通人的社会功能作用在抑制和反抑制中体现着自身的存在,普通人政治由此产生。普通人对于社会的建构功能、滋养功能、调理功能,在被压抑中艰难而顽强地体现着。通过对普通人的社会功能、民主政治、普通人政治的分析,可以清楚地确定,普通人政治的现实而又理想的目标,只能是社会基本结构矛盾关系的平衡和各类人群社会功能的协调释放。普通人政治的社会目标,不是要强化人与人的差别、隔阂、对立,不是要恶化人与自然的关系,无疑给人类的社会活动展现了一个新的希望,提供了一个新的选择,一个有希望的选择。人类现实的主观与客观的冲突,将人类推向了一个不容置疑的重要关口,新的选择必须是能够从根本上解决现实问题的。人类应该减少和避免人为地给自己的社会制造悲剧,人所导致的问题,只能从人的方面寻求和获得解决。由人与人关系的不平衡所导致的问题,只能从平衡人与人的关系着手开始探求解决的办法。普通人政治及其前景,不能不成为人们的一种期待。至此,我们不能不意识到信访行为、信访者、普通人、普通人政治、中国信访制度之间的内在联系,不能不关注和研究中国信访制度与普通人政治之间的相适应性。在思考建立由不公正、不平等转化为公正、平等的社会机制的可能条件时,不难发现中国信访制度中已经形成的可资借鉴的积极价值。在为信访制度的改革寻求出路与定位时,也不难看出普通人政治的社会目标可能带给中国信访制度的发展愿景。从信访者、普通人的视角,将信访行为、信访活动、信访制度置于普通人政治的范畴中来考量,是一种必要的尝试和努力。普通人政治理论,应该成为认识信访行为、信访活动、信访制度的一个重要理论依据。导论部分的内容,是全书的理论基础。

规范概念,是科学研究的基础性工作。对信访行为、信访活动、信访制度研究的展开,从第一章规范概念开始,从选择和确定研究工作的方法开始。概念的定义、方法的科学性,是保证概念的内涵更为精准、外延更加严

谨的前提。本项研究采用“释义法”对信访的基本概念和引申概念予以定义。基本概念是信访的“元”概念,强调词语的初创性、共识性、普适性、公理性和统一性,如信访、信访行为、信访者、信访工作、信访机构、信访受理者、信访问题、信访问题者、信访活动、信访法规、信访制度等。引申概念是在“元”概念的基础上“衍生”出来的概念,完全可以是一种一时的、个人的主观意思的表达,具有非统一性、多样性的特点。将信访意识、越级信访、重复信访、异常信访、信访难题、信访困境、信访系统、信访公民系统、信访问题系统、信访机构系统等作为信访的引申概念,就是研究者的一种主观选择。在第一章中,还介绍了本项研究的工作方法。对社会现象的研究,必须深入进去。没有感性的认识,就不具备研究信访行为、信访活动、信访制度的主观条件。研究者必须深入到行为、活动、制度中去。深入进去,出不来,只有感性,失去理性,同样不会有研究工作的客观性和科学性。走进现实社会生活中的信访制度,走进信访制度的历史,走进信访制度理论,走进理论中的自己,走进理论中的别人,又不被走进去的现实所束缚,能够超脱,能够站出来,保持理性的思考,是信访行为、信访活动、信访制度的研究所需要的。以抽象的概念,难以准确地概括这一方法的内在特征。以形象的方式,则较为确切、直观。这种“走进去,站出来”,“站出来,走进去”的研究方法,保证了研究主体与客体的充分交融。这是适合社会现象研究,适合本项研究的科学的研究方法。

人类社会为什么会有信访行为?能不能没有信访行为?第二章要回答的主要是这一问题,答案即是信访活动研究的逻辑起点。在人与自然、人与人的关系中考察,在人的社会行为的心理学和社会学分析中寻找,不难发现,人的信访行为,如同人的其他行为一样,都是人的主观世界与客观世界相互作用的结果。人的需要产生动机,主观动机因客观作用诱发行为。人的需要是人的行为的逻辑起点,也是信访活动研究的逻辑起点。社会实践中的矛盾以及形成和产生这些矛盾的缘由,是信访行为、信访活动、信访制度存在的历史背景和现实社会条件。人的意愿表达行为,内含人的感觉、人的思维和社会心理、社会道德、社会制度、社会文化等诸多主观与客观因素

的系统逻辑支持。信访活动的逻辑起点揭示了人的信访行为背后强劲的动力机能。有的信访者不惜以生命为代价坚持信访,不只是其个性的问题,不是其意识或者观念的问题。人的信访行为中难以遏制的力量,来自人的动机力量和社会逻辑力量的共存与互动。对信访者、信访问题者、信访受理者三个方面动态关系的分析,以及对一个典型案例的剖析,目的是促使人们认识到,信访受理者与信访者的矛盾关系之间出现了问题,与信访者和信访问题者、信访受理者和信访问题者之间的矛盾关系之间出现的问题相比,是一种更为严重、更为危险的社会问题。信访制度存在的必然性、必要性集中地体现在信访者与信访受理者的矛盾关系之中。同时,普通公民需要什么样的信访制度,突出为信访制度变革不能不思考的一个关键问题。集权专制的“官本位”思想与“民本位”思想的冲突与统一,中西方两种不同民主政治思想的冲突与统一,传统与现代的冲突与统一,正是信访制度仅在中国产生和存在的特殊性所在。让公民驯服于权力之下,还是把权力置于公民监督之下,是信访制度必须面对的问题。第二章主要论述的是:人的信访行为产生的根源,信访活动存在的历史背景和现实社会条件,信访制度只在中国存在的特殊性及其现实的运行状态。

中国公民在国家政体中有着特殊的、较高的地位,其特殊性在于这不是某种或经济、或政治的单一的地位提升,而是一种全方位的国家主人的综合性社会地位的提升。第三章,客观地论述了包括信访者在内的国家公民的这一本质规定性,探讨信访活动的制度定位。信访者的综合性社会地位,决定着信访活动的制度定位。新中国信访制度的直接民主政治制度特性,是中国共产党的政治理念和政治实践历史沿革的结果。通过信访制度了解社会问题,成功解决信访问题,胡耀邦是中国共产党领导者之中的典范。他“实事求是,有错必纠”,大刀阔斧平反冤假错案,此举对中国历史进程的影响巨大,足以彪炳史册。按理说,作为人民当家做主国家制度结构中的有机构成部分,与执政党的性质和前途相关的信访制度,经过几十年的实践,应该更加成熟、完善。事实上,信访制度却越来越表现出对现实的信访活动的不适应,遇到了前所未有的严峻挑战与质疑。从鼓励信访,到控制信访,到

信访难,到信访者遭难,其中的不同,对信访公民来讲,一个最直接的感觉,不能不是自己的社会身份、地位的变化,是人民当家做主的地位和身份的变化。通过对“人民”与“公民”两个概念的梳理,强调使用“公民主权”来表达“人民当家做主”的国家权力特征,可以有效避免“人民主权”概念在理论逻辑上的混乱。从国家《宪法》的规定、信访者的坚守、信访制度的核心特征、现实的缺失和需要中,不能不看到信访活动与公民主权之间的内在联系。公民主权与信访活动的联系,是与普通公民经济的、法律的、科技的、政治的等现实生活的联系。必须认识到,人们在经济的、法律的、科技的、政治的等现实生活中遭遇的不平等,一切的过错,不在这些单项的人类活动的本身,不在单项的制度;根本的过错在于人的经济地位、政治地位、社会地位的不平等,直接的过错在于导致人的经济、政治、社会地位绝对差异的制度的不平等。这不是一个单项制度的问题,而是一个制度结构的问题。这是一个在国家根本制度规制下,其他各类单项制度共同作用的为什么人的问题。其中的关键在于:制度为谁而定?制度为什么而定?本节中不厌其烦地所举的大量案例,就是想让人们清楚地看到两个相关联的事实:一个是公民权益被肆意侵犯和公民抗争乏力无奈的事实,另一个是体制性、制度化的对公共权力行为不当和官员腐败的处置不能令人满意的事实。所谓“信访困境”,就是应该解决的信访问题怎么都解决不了,批来转去,久拖不决。应该相信,暂时缓解“信访困境”,绝不止一个可行方案。要使一项制度持久地有利于普通公民维护自己的权益,准确的信访活动的制度定位最为关键。只有从权力的源头上“拨乱反正”,才能优化制度结构,才会产生制衡、约束、纠正公共权力扩张和滥权的有效性。信访活动的公民主权制度定位成为必然。有人会提出,主权概念和理论是否还能够成立?公民维护自己的根本利益的价值观合理吗?主权是关于国家的有效性问题。国家政权的有效性依然是国家理论的核心问题,主权概念和理论不仅成立,作为民族国家的核心特征还在不断发展。通过对“主权”、“所有权”、“治权”三个概念和它们之间关系的厘清,所有权概念将公民与主权紧密地联系在了一起,公民成为了实实在在的主权实体。主权者治权概念的建立,使得公民主权不再是无

法实践的高调民主口号,具有了实实在在的可操作性。公民主权能否实现,不在理论的建树,而在现实的需要;不取决于国家公民或者国家公共权力单方面需要,而取决于双方共同的需要。公民能够维护自己的权益,是主权回归主体的表现。中国信访制度的公民主权制度定位,是世界政治文明史上公民主权理论的实体性兑现和创造性成果。信访活动,演绎着政治参与、政治制度、政治发展之间的矛盾运动关系。政治制度化的发展要适应政治参与的发展,而不是政治参与的发展去适应政治制度化的发展,这是世界民主政治的趋势,是人类社会政治文明的方向。信访制度的发展要适应信访活动的变化,而不是信访活动的变化去适应信访制度的发展。公民主权定位的中国信访制度,符合世界民主政治发展的趋势和人类社会政治文明的方向。

对社会问题、社会现象的认识与判断,不同的社会角色对同一事实可能有着不同的看法,强调的是同一事实的不同侧面,很难摆脱社会人的角色取向。在现行信访制度下,信访问题出现后,矛盾和冲突的走向并不必然朝着有利于信访公民的方面转化,往往被公权者所左右,使很多信访者受到了更多的伤害。第四章首先强调,对信访行为、信访问题的认识,应该有正确的视角和俯瞰全局的立足点。公民主权,只与公民主体相联系,只能由国家公民来实现。公民的根本利益即是国家的根本利益。站在国家公民的立场上,即是站在了俯瞰全局的立足点上。从公民主权的角度看待信访行为,是全面、准确、客观认识信访活动的唯一正确的视角。信访制度要适应信访活动本质特征的要求,一定要防范行为与宗旨、现实与理想、理论的实践与理论精神对立的制度性缺陷。在关于信访制度的“于建嵘调查”、“周占顺判断”、“张云泉标准”的阐述和分析中,在对信访制度现状的考察和发展的展望中,提出了信访制度变革的“五个防范”:第一,中国信访制度的改革,一定要防范彻底否定信访制度的价值和逐步革除信访制度的改革思路。第二,信访制度的改革与发展,必须使公民的主权者地位得到制度化的体现与保障,一定要防范公民作为主权者的实体地位的制度性缺失。第三,信访制度的改革与发展,不是要遏制或者减少信访者的信访行为,而是要能够及时地

回应信访者的信访行为,有效地解决信访公民揭示的信访问题。一定要防范信访制度不能有效解决信访问题、信访机构只是“第二邮局”的制度设计。第四,信访制度的改革与发展,一定要防范制度功能与人的能动性的割裂、对立——只有人的能动性与制度功能的积极互动,才会有公民主权定位的中国信访制度的良性运转机制。第五,信访制度的改革与发展,一定要防范信访制度与其他制度的割裂、对立——在强化普通公民的地位,将公民的主权者地位制度化的同时,警惕和预防公民主权的滥用。站在国家主人的角度看,信访制度变革“五个防范”中的问题是中国信访制度研究和改革的误区。

第五章,专题论述公民主权定位的中国信访制度的建构原理。公民在国家政治生活中的主权者地位,必须从领袖人物和公权者重视、尊重的模式,转换、变革为国家制度保障的模式。传统的信访制度只是树立了公民是国家主人的一个制度理念,没有理性地应对国家公民与国家公权之间的对立统一关系,没有在制度上承载公民主权对公共权力的制衡功能。公民作为国家权力的所有者,和公民作为公权者的管理对象,这种双重角色的关系及其转换的问题,是中国民主政治文明建设中所必须面对和研究的重大课题。对普通公民来讲,国家属于公民是权力制衡首先要确立和保障的问题。国家所有权属于社会权力。在社会权力、公共权力、公民主权等的内在关系中,社会权力约束公共权力是一种客观存在。^[1]主权制约治权,是社会权力制衡关系的必然要求。由于社会始终没能对此形成必要的、有效的保障机制,公民相对于国家的权力被压抑到了无以自立的状态。国家主人制衡国家公共权力必须要有制度保证。公民主权制度应该是现代国家的重要象征。同其他制度一样,公民主权制度也有一个逐步确立的历史进程。从隐性到显性,从摒弃到接纳,从依附到创建自己,从分散到聚合,从狭小单一规约到完整体系规范。对信访制度变革的要求,实质上是对公民主权制度从依附到创建自己、从狭小单一到完整体系规范的要求。“社会权力制约公共权力”模式可以从根本上克服传统的“公共权力内部相互制约”模式的局限性,是公民主权得以实现的根本保障。“社会权力制约公共权力”,是公民主权定

位的中国信访制度程序模型建构应当遵循的基本原理。“木桶定律”,揭示了差别原则体现社会正义的必然性。最短缺的就应该给予及时和必要的补救。给公民权益受侵害者以及时和有效的救助,强调说明每一个公民所拥有的权力和权利的同等重要性。生物学上的“木桶定律”是信访制度程序模型建构的逻辑原理。依据这样的原理,在公民主权定位的中国信访制度中,公民的信访行为使自己从一个被管理者的普通公民,自然转换为拥有国家所有权的主权者的公民。信访行为成为启动主权程序的钥匙,既是对普通公民的现实生活状态的关照,也是对普通公民社会身份本质规定性的呼应。只有争得主权,公民现实生活中的利益才能得到切实的保障。只有公民的现实生活权益能够在制度中得到保障,才是公民主权制度的真正确立。现代国家的政治生活促成人们完成了对公民主权存在论的发现。“社会权力制约公共权力”作为确立公民主权实体地位的基本原理,“木桶定律”作为确立公民主权实体地位的逻辑原理,只是确立公民主权实体地位理论建构的基础性构件。

第六章,专题论述公民主权定位的中国信访制度的建构原则。制度的发展是人类社会发展的象征和标志之一。中国的制度文化有其自身的特征,一些在别的国家适用的制度,在中国不适用,主要就是与中国人的文化心理的不适应。当制度与习惯、传统、道德发生冲突时,是尊重民意还是固守人们不适应的制度,是两种不同的制度路径。尊重民意,尊重人们长时期形成的习惯、传统、道德和经验,比固守一种僵化的制度理念,是更为人性化的理性选择。对信访制度合理性、科学性、公正性、有效性的全方位要求,是普通公民对制度发展、社会发展的一个新的期待。信访制度的变革,既要遵循制度逻辑的科学性,更要尊重中国人的文化心理,尊重自己的历史。公民的现实感受应当是一个制度最终的判定标准。公民主权定位的中国信访制度的建构原则,具体可以概括为:第一,人民当家做主的国家制度结构,要求信访制度只能是用以鼓励、方便公民信访行为的制度,而不是限制、阻滞公民信访行为的制度;“零”障碍制度原则,是对信访公民最少约束、最为方便的制度规范。第二,为公民服务,是公共权力的重要职能;国家主人“问事”

(信访),国家应该有专门的机构及公务人员代为办理,这是双方之间正当关系的必然要求;公权代办原则,既与国家主人的现实权益相联系,也与国家公权的合法性相联系。第三,持续稳定的秩序,存在于矛盾多方的正当关系之中;较之强势或者均势制衡下的所谓稳定,矛盾多方正当关系之中的秩序最为可靠;事实重于法规,体现的是事实与法规之间的正当关系;个体同于群体,体现的是个体与群体之间的正当关系;事实重于法规、个体同于群体原则,是一种澄明事实、保护个体、保护弱者的原则。第四,制度化的简单的强制性终结手段,无以应对公民反复信访的复杂原因;建立信访行为终结机制,不如建立信访行为退出机制;无终结制度原则,是维护公民与公权正当关系的需要,是保持社会发展活力的需要。第五,权力的配置,是对责任和利益的分解;但权力配置的责任本身,是一种不可分解的责任;分工不分责原则强调公共权力的各个层面必须积极担当起自己的责任,不可推卸责任,强调不履行责任者必须受到追究,强调追究不履行责任者的责任,由权力配置者担当。第六,法治社会的原则是公正,不只需要公允的司法,同样需要能够伸张正义、实现公正的法律之外的社会准则;是非分明,张扬正义精神,是事关建立什么样社会秩序的大原则、大道理,是国之大道,人类之大道;辨是非、张正义原则,是信访制度内在本质的要求,不仅与法治精神相一致,更是人类争取和维护社会持续发展的基本原则。“零”障碍、公权代办、事实重于法规、个体同于群体、无终结、分工不分责、辨是非、张正义等原则,与传统的信访制度原则完全不同,是基于普通公民现实政治生活需要以及社会发展需要的思考与设想。

当社会制度系统与时代精神之间出现内在的紧张、危机状态时,无论社会物质、文化、科技等方面发展成就多么辉煌,都难掩人们担忧、失望、不满的情绪。此等社会状况,所孕育和产生着的是对社会制度功能的时代性要求。现代社会要求制度的发展更为理性,更能反映社会的本质,更能体现时代的精神,更能促进社会的进步。迄今为止,主权理论依然是普通人主张和维护自身权益、反抗歧视与剥夺的唯一可能有效的思想武器,实践与实现公民主权的可能路径只有直议制度。公民主权、直议制度的历史地位与价值,

与中国信访制度变革的联系,从来没有像今天这般清晰。制度功能决定制度的价值。公民主权定位的中国信访制度应具备的功能,正是本书第七章的主要内容。第一,互动制衡的制度功能是公民主权定位的中国信访制度的基本特征。作为矛盾统一体,公民与公权之间的矛盾运动是一种相互作用的互动过程。只有互动,才会有矛盾双方的协调统一。公共组织、公务人员的自利性与公共生活、个人生活的矛盾和冲突,其自然流变是一种极不稳定、极不平衡的运动状态,无益于矛盾体的协调统一。应对这一深刻的、反复出现的社会矛盾的唯一出路只能是互动制衡的制度功能。选举、代议、参与、协商等制度的根本目的是为了互动制衡。实现不了互动制衡,选举、代议、参与、协商就是形式的、无效的。公权与公民互动制衡的形式,有着无限的发展空间和前景。第二,信息传输的制度功能是互动的基本条件。现代化、高科技的信息活动,带来了全新的经济格局、社会格局,改变了人们的生活,改变了世界。令人遗憾的是,在公民与公共权力之间的信息收集、传输、处理环节,很少感受到像信息在经济、科技、教育等其他领域那样的功效和价值。在公权与公民关系的领域,缺失与信息时代相适应的信息传输的制度功能,致使信息传输滞涩,社会系统封闭保守。信访制度中信息传输的制度功能,适应信息时代的要求,能够实现快速、直接的信息传输,将使信访制度成为一个开放的社会系统,是能够顺应社会高速变化的自适应系统,是一个富有远见的战略制度系统。第三,社会监督的制度功能是互动制衡的方向标。公民与公权在信访制度中的互动,重点在于公民对公权的制衡。现行的监督制度体系,却大都注重权力结构内部的自我监督,监测权、指控权、查证权、处置权,四权集于一身。自我监督是必要的,却不可能是完全有效的。监督主体错位,监督权力笼统而集中,是社会监督功效日渐衰微的根本原因。指控权是启动监督程序的钥匙。普通公民作为监督主体的指控权不可被架空,更不能被剥夺。明确社会监督主体,分解监督权力,将启动监督程序的钥匙真正掌握在社会监督主体的手中,是改变社会监督乏力,强化社会监督功能的三个必要的手段。将信访制度作为普通公民行使指控权的合法路径,使公民主权定位的中国信访制度,成为规范化、制度化的社会监督

通道。第四,社会管理是公民主权定位的中国信访制度的核心功能。独裁、专权是人类社会不成熟的表现。社会公共事务的权力绝对掌控在领袖和能者的手中,是社会成长的需要,是一个不可避免的历史进程。将这一进程固化、永久化,社会治理模式就会保守、僵化、狭隘,人与人、人与自然互动空间的局限性就会越来越难以克服。普通人行使社会管理权,是改善人与人、人与自然的关系,提升社会自适应能力的必然要求。社会治理模式官僚化和市场化的局限都在于对社会主体的关照不到位。普通公民直接管理社会公共事务的制度,是获得社会政治生态平衡的关键。国家主人对国家的管理应该是实质的,而不是形式的;是全面的,而不是局部的。源于普通人对现实社会生活的期待或者不满,对公共权力所形成的管理最为实质,最为全面。公民主权定位的中国信访制度,成为普通公民直接管理国家社会事务的可操作的制度平台。公民的管理和执政者的管理既对立又统一,它使公民的信访行为真正成为行使主权者权力的行为,是现代社会的整体性、系统性赋予时代的一个重要特征。第五,权益救济的制度功能是实现社会系统有序性的必要手段。中国信访制度中的社会救济功能,是在司法、行政救济不到位时,予以监督警示,促其到位,首先通过司法、行政通道完成救济。受到伤害而司法、行政救济又无法实现救济时,信访救济则必须予以补救,给予合理的、必要的救济,保证社会救济功能的不缺失。司法、行政救济只是对当事人的救济。信访救济既针对当事人,也是对公权者的信誉与责任的救济。信访救济是社会系统有序性的保障。权益救济的制度功能,是公民主权定位的中国信访制度的有机构成部分。第六,社会控制的制度功能是社会有机体维系健康生命的需要。生命现象的有序性和目的性同系统的结构稳定性相联系。有序性使系统结构稳定,目的性使系统结构进化。现代意义上的社会控制,不仅要防止“过分的混乱”,还要防止“过分的秩序”。一般情况下,公共权力更为需要社会的有序、稳定,普通公民更为需要社会结构的优化、进步。传统的国家制度,社会控制的主体单一,公共权力防止、打击“过分的混乱”不可避免。在公民主权定位的中国信访制度中,普通公民相对于社会的控制功能得到强化,领袖和能者不再是社会控制的唯