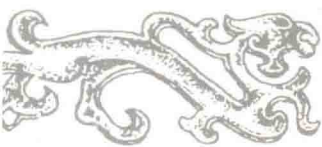


信访与法治

主 编 张宗林 郑广淼

副主编 张建明 成晓娜 黄莉



*Letters and Calls and
Rule of law*

 人 民 出 版 社

信访与法治

主 编 张宗林 郑广森

副主编 张建明 成晓娜 黄莉



人 民 出 版 社

策 划:陆丽云

责任编辑:邓创业

图书在版编目(CIP)数据

信访与法治/张宗林,郑广森 主编. —北京:人民出版社,2014.11

ISBN 978-7-01-014008-7

I. ①信… II. ①张…②郑… III. ①信访工作-法治-研究-中国

IV. ①D632.8

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 228227 号

信访与法治

XINFANG YU FAZHI

张宗林 郑广森 主编

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京中科印刷有限公司印刷 新华书店经销

2014 年 11 月第 1 版 2014 年 11 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16

印张:13 字数:280 千字

ISBN 978-7-01-014008-7 定价:48.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

— 1 —

信访法治化是推进国家治理现代化的重要内容。最后，信访法治化也是解决信访困境的路径。信访制度在社会主义民主法治建设中已经取得了长足进步，作为党和政府与人民群众沟通的渠道，在缓冲、化解社会矛盾方面起到了积极作用。当前，社会转型进程中产生的大量的社会问题通过信访渠道反映出来，其中许多问题无法可依，亟须制定相关法律。信访工作本身还存在诸多不足，亟待改进。这些与信访体制机制不健全、信访立法不完善有关。因此，只有实现信访法治化，完善信访立法，规范信访行为，才能从根本上解决这些问题，才能尽早走出信访困境。

《信访与法治》是北京市信访矛盾分析研究中心（以下简称“研究中心”）的最新研究成果。研究中心是一个年轻的研究单位，成立于2009年，是全国唯一一家专门从事信访理论研究的科研单位。成立5年来，研究中心在信访理论研究、信访学科建设、信访专业人才培养、协同高校资源和社会资源开展工作等方面做了大量的工作和有益的探讨，一些研究成果推动了相关工作的开展，得到了很多领导和专家同志的认可。应当说，研究中心的成立及其工作模式是信访工作创新的重要体现。

《信访与法治》是在信访实践的基础上，对信访进行理论探讨的学术性著作。这本书详细介绍了信访制度的功能属性及法律属性，提出了信访法治化的可行性途径，论述了信访在国家治理体系和治理能力现代化中的作用等重大理论问题。文中不乏新意，读之令人耳目一新，对信访理论和实践均具有重要指导意义，是一本值得一读的作品。

是为序。

马怀德

2014年10月

本书是北京市信访矛盾分析研究中心 2014 年计划公开出版的六部著作之一，本书是贯彻落实党的十八届四中全会关于全面推进依法治国若干重大问题的决定的具体体现。本书结合当前信访工作的重点和难点问题，在国家治理体系与能力现代化的背景下，将法治作为信访发展的出路，提出深入研究推进信访工作法治化建设，是在创新信访工作思维和工作理念上的积极探索，是运用法治思维和底线思维做好信访工作的重要体现，是对社会矛盾进行源头预防进行的积极探索，因此，本书的出版是回应信访实践问题而产生的，具有重要的现实指导意义。

十八届四中全会提出,“全面深化改革、完善和发展中国特色社会主义制度,提高党的执政能力和执政水平,必须全面推进依法治国”,同时,为“使我国社会在深刻变革中既生机勃勃又井然有序,实现经济发展、政治清明、文化昌盛、社会公正、生态良好,实现我国和平发展的战略目标,必须更好地发挥法治的引领和规范作用”。在此背景下,出版《信访与法治》这本书就显得极为迫切和重要。首先,这是贯彻运用法治思维做好信访工作,对社会矛盾进行源头预防的重要举措。党的十八大报告指出,依法治国是党领导人民治理国家的基本方略,法治是治国理政的

基本方式。本书认为，加强信访工作法制建设，推进信访工作制度化、规范化、法治化，进而使信访工作者运用法治思维，依据有关信访法律开展信访工作，是深刻领会贯彻落实党的十八大报告精神和党的十八届四中全会精神的必然要求，是加强和改进信访工作的重要举措。完善中国特色社会主义法律体系，加强重点领域立法，可以提高领导干部运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定的能力。其次，这是对信访制度顶层设计进行的探究，是国家治理体系与能力现代化的重要组成部分。党的十八届四中全会提出“坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设，实现科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，促进国家治理体系和治理能力现代化”。本书对国家治理框架下的信访制度顶层设计进行探究，认为信访法治化的研究可以更加注重发挥法治在国家治理和社会治理中的重要作用。信访制度作为中国特色的制度形式，是我国国家治理体系的重要组成部分。信访是在司法之外的一种社会矛盾调处机制，这一机制的能力发挥直接关系到国家治理能力在微观上的发挥，它可以从负方向反映国家治理过程中出现的问题。它也是社会成员参与治理的重要途径，是领导者倾听群众呼声、了解群众疾苦的重要渠道，是坚持走群众路线、密切联系群众的重要体现。第三，这是提升信访工作层次，化解社会矛盾，促进信访问题解决的迫切要求。社会转型期，改革发展过程中产生的许多问题都反映到信访部门。在众多复杂的社会矛盾面前，现行信访制度囿于自身的职权范围，显得不堪重负，存在制度困境。本书认为，信访法治化是解决信访困境的路径。通过立法的形式，明确信访制度的性质、法律定位、功能、机构设置、工作原则、工作程序和责任规制等问题，这是对当前信访制度自身进行的更新，可以规范政府与公民之间的制度性负反馈沟通，在微观上低成本地预防公权力失控，促进政民关系优化，提升信访工作的效力和功能。信访法治化有利于落实宪法关于信访权利的规定，法治化的信访制度可以成为一种公开和可信赖的利益表达机制，可以推动信访工作方式从个案解决模式转型到公共决策模式，为公共决策的有效运转提供保障，以更好的实现公共政策的优化，更好的预防和化解社会矛盾。

本书是北京市信访矛盾分析研究中心在总结信访工作实践的基础上，是在回应实践的基础上，为破解信访困境，化解社会矛盾提出的新的理论探讨，

因此，它的出版具有重要的意义。本书提出，信访法治化是在国家治理背景下，信访制度进行自我完善、自我发展的一种重要机遇和选择。本书为理论界和实务界提供了信访制度发展的一种思路 and 方向，是为化解信访矛盾的一种尝试和创新。本书的出版可以进一步地促进发掘信访制度的新思维和新理解，提升信访制度的功能和效用，进一步发挥信访制度的内在价值，推动信访工作路径的创新，推动信访理论研究的发展，力图为信访实践提供更多的启发与思考。

本书是北京市信访矛盾分析研究中心的重要理论研究成果，是在研究中心原有理论成果基础上的进一步发展，它既具有继承性，又具有开创性。北京市信访矛盾分析研究中心成立以来，在“以数字反映矛盾规律，以规律促进科学决策”工作宗旨的指导下，北京市信访工作不断突破传统思维方式和模式，不断创新工作理念，使得信访工作与时俱进，使得首都的信访工作成为社会治理创新的重要窗口。展望未来，研究中心仍然要围绕经济社会发展的大局，兢兢业业，恪尽职守，努力做好本职工作，为首都信访工作尽绵薄之力。

是为序。

张宗林

2014 年 10 月

目 录

序 一	马怀德 / 1
序 二	张宗林 / 3
导 论	1
一、信访制度是实现党的执政理念的重要路径 / 1	
二、信访制度是国家治理体系与能力现代化的重要组成部分 / 5	
三、信访法治化是信访制度自我完善和发展的必然要求 / 10	
第一章 信访制度的历史、规范体系、机构设置	13
一、信访制度的简要发展史 / 13	
二、现行信访制度规范体系 / 21	
三、现行信访机构 / 24	
第二章 信访制度的定位与属性	32
一、信访制度的定性与定位综述 / 32	
二、信访制度的定位 / 38	
三、信访制度的政治属性 / 42	
四、信访制度的法律属性 / 58	
第三章 信访制度的功能	71
一、信访制度功能的理论争议 / 71	

- 二、信访制度的政治功能 / 78
- 三、信访制度的法定功能及宪法依据 / 83
- 四、信访制度的实然功能及其适切性分析 / 90
- 五、信访制度的应然功能 / 98

第四章 信访制度的困境与解决路径 104

- 一、当前中国信访矛盾的类型与特点 / 104
- 二、信访制度的现状与困境 / 110
- 三、信访法治化可以促进信访工作突破困境 / 128
- 四、以信访法治化为契机形成政策优化机制，
低成本地规范政策的制定和执行 / 133
- 五、信访法治化可以规范政府与公民之间的制度性
负反馈沟通渠道，是对民主的有益补充 / 137

第五章 信访法治化的进路 139

- 一、信访法治化的总体设想 / 139
- 二、信访法治化需要确定的一些基本规则 / 147
- 三、信访法治化的渐进型设计 / 155
- 四、信访法治化的理想型设计 / 157

第六章 信访法立法是信访法治化的必然路径 159

- 一、制定统一信访法的必要性 / 159
- 二、制定统一信访法的可行性 / 165
- 三、信访立法需要解决的主要问题 / 170

第七章 信访法治化是国家治理现代化的重要内容 176

- 一、国家治理现代化要求信访法治化 / 176
- 二、信访法治化是依法治国的要求 / 180
- 三、信访法治化是政府依法行政的重要推动力 / 183

- 四、信访法治化是巩固执政理念和推动群众路线
法治化的现实途径 / 184

结 语 189

- 一、信访法治化有助于我国制度自信，在全球化中
形成制度优势 / 189
- 二、信访法治化能够为其他国家向中国借鉴制度经验
提供共同话语，便于制度传播 / 192

的十七届四中全会《关于加强和改进新形势下党的建设若干重大问题的决定》特别提出，要“坚持以人为本，贯彻马克思主义群众观点和群众路线，实现好、维护好最广大人民的根本利益，做到权为民所用，情为民所系，利为民所谋，不断增强党的阶级基础、扩大党的群众基础，使党始终得到人民群众支持和拥护”。2013年4月，中共中央政治局召开会议，做出了在全党深入开展党的群众路线教育实践活动的决定。2013年5月9日，中共中央下发了《关于在全党深入开展党的群众路线教育实践活动的意见》，明确这次活动由中央政治局带头开展，从2013年下半年开始自上而下分两批进行，2014年7月基本完成。中央对这次教育实践活动的指导思想、目标任务、基本原则、方法步骤作出了明确规定，紧紧围绕保持和发展党的先进性和纯洁性，以为民务实清廉为主要内容，切实加强全体党员马克思主义群众观点和党的群众路线教育，把贯彻落实中央八项规定精神作为切入点，着力解决突出问题。2013年10月11日，在纪念毛泽东同志批示“枫桥经验”50周年大会上，中共中央政治局委员、中央政法委书记孟建柱在会上强调，50年的实践充分证明，“枫桥经验”是实践党的群众路线的生动体现，要在新的历史阶段，把“枫桥经验”坚持好、发展好，把党的群众路线实践好，把人民群众合法权益维护好。孟建柱指出，坚持把群众路线与法治方式结合起来，运用法治思维和法治方式预防化解社会矛盾，是“枫桥经验”所蕴含的创新精神和时代要求。要按照依法治国、依法执政、依法行政共同推进，法治国家、法治政府、法治社会一体建设的总要求，积极营造办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的法治环境，努力把社会矛盾预防化解纳入法治轨道。

无论是在革命战争年代，还是在成为合法的执政主体后，我们党始终坚持群众观点的基本方法、群众路线的领导方式和群众利益至上的价值取向，由此构建了一整套严谨而有效的治国理政的核心理念和规范程序。随着新时期党的历史方位的重大转变，中国共产党的本质和执政党的角色定位，决定了新时期党要继续发扬群众路线的优良作风，要“正确处理最广大人民根本利益、现阶段群众共同利益、不同群体特殊利益的关系”，^① 在实现民族复兴“中国梦”的基础上，构建一个生机勃勃、有共同的利益追求与奋斗目标的利

① 习近平：《全面贯彻落实党的十八大精神要突出抓好六个方面工作》，《求是》2013年第1期。

益共同体，以实现社会的和谐有序。

在当代中国，从政治的角度看，信访制度产生和发展的思想渊源，就是党的群众路线。信访工作是一项为人民群众谋利益的工作，其本质是执政条件下党的群众路线的重要组成部分。从群众路线的角度看，信访是对公民权利保护、救济的重要形式，是综合反映和协调群众利益关系的窗口和平台，是群众工作的现实着力点。实现依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设，其本质就是做群众工作的过程，而信访工作是党的群众路线的重要组成部分、基本切入点和关键突破口。如果说群众路线是我们党的生命线、传家宝，依法治国是我们党的新方法、新优势，那么贯通群众路线与依法治国的纽带，则是信访的基本工作方法。

（二）信访制度是人民当家作主原则的重要体现

信访作为公民的基本权利，得以实施的政治基础在于人民当家作主这一社会主义民主政治的本质要求。人民当家作主原则将国家权力划分为“国家权力所有权”与“国家权力行使权”。前者即主权，归属人民所有；后者则具体表现为由法定机构或组织行使的个别权力形式，由主权派生，其行使权源于人民的同意和授予，并对组织行为构成约束。公民作为“国家所有权”的所有人，应当对国家权力的行使者进行监督，以防止对国家权力的滥用和对人民权利的伤害。通过信访渠道，人民群众可以充分行使当家作主的权利，而各级领导机关也可以听取社情民意，听取人民的批评意见和建议，促进决策的民主化、科学化，真正做到以人为本、执政为民。从信访工作的开展来看，信访具有重要的民主建设功能，一方面它可以反映社情民意，排解矛盾，另一方面可以借助这一信息渠道，起到监督和改进制度的作用。换言之，对公民而言，信访意味着一项简便、经济、有效而全面的救济方式，具有保障和维护公民权利和自由的功能；而对公共权力而言，信访则是一项高效的制度更新机制，具有稳定和促进民主与法治、充当整个社会制度的“保健医生”的功能。

（三）信访制度是实现公民基本权利的重要方式

公民基本权利往往被叫作宪法权利，是公民享有的最基本的、最重要的权利。基本权利具有法定性质，往往为宪法所确认。宪法确认基本人权的外在形式，是通过宪法对基本权利的内容加以规定和表述来实现的。以我国现

行《宪法》为依据，我国公民的信访基本权利体现于《宪法》的诸多条文中，例如，“中华人民共和国的一切权力属于人民，人民依法法律规定，通过各种形式，管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务”。例如，“全国人民代表大会和地方各级人民代表大会都由民主选举产生，对人民负责，受人民监督；一切国家机关和国家工作人员必须依靠人民的支持，经常保持同人民的密切联系，倾听人民的意见和建议，接受人民的监督，努力为人民服务”。例如，“中华人民共和国公民对于任何国家机关和国家工作人员，有提出批评和建议的权利；对于任何国家机关和国家工作人员的违法失职行为，有向有关国家机关提出申诉、控告或者检举的权利；对于公民的申诉、控告或者检举，有关国家机关必须查清事实，负责处理，任何人不得压制和打击报复”。再比如，“公民通过人民代表大会以及基层群众性自治组织，反映自己的意见和要求，监督国家机关的工作”。还比如，“公民享有宪法赋予的基本和自由，法律保护公民权利自由的行使不受任何国家机关和公职人员的侵犯”。所有这些，都体现了宪法对信访这一公民基本权利的切实保障，也为信访法治化提供了根本法律依据。习近平总书记在我国现行宪法公布实施 30 周年大会讲话中指出，“宪法的生命在于实施，宪法的权威也在于实施。我们要坚持不懈抓好宪法实施工作，把全面贯彻实施宪法提高到一个新水平”。^① 信访制度无疑是实现这个要求的重要手段。

（四）信访制度是社会建设的重要制度保障

经济发展和社会发展相辅相成。改革开放以来，我国社会建设虽有很大进步，但仍是一块“短板”。这个问题解决不好，不仅会影响社会和谐稳定，也会拖经济发展的“后腿”。党的十八大报告明确提出要把保障和改善民生放在社会建设的重要位置，着力构筑保障基本民生的安全网。由于社会建设和社会体制改革的每一项工作都会牵涉到普通百姓的具体利益，都和普通百姓的日常生活息息相关，都可能引发意想不到的纷争和矛盾，这就使信访工作所面临的挑战前所未有，如果处理不当，就会影响社会生活的安定团结和社会生产的有序进行。我国是社会主义法治国家，只有主动应对，才能妥善解

^① 《习近平在首都各界纪念现行宪法公布施行 30 周年大会上的讲话》，《人民日报》2012 年 12 月 5 日。

决社会建设、社会管理过程中出现的相关问题，维护社会基本稳定。我们看到，在实际工作中，政府通过开展绿色邮政、专线电话、网上信访、信访代理等多种渠道，为人民群众反映问题、表达诉求、提出意见建议提供便利。信访制度的完善可以促使类似措施和做法制度化、规范化和长效运作，是保障社会建设顺利进行的重要制度设计。

二、信访制度是国家治理体系与能力现代化的重要组成部分

党的十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》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。信访可以反映国家治理的能力，可以成为衡量国家治理民主化、法治、效率、公共权力运行的制度化和规范化等能力的标尺，在一定程度上它也可以促进国家治理水平的提高，从而成为国家治理体系现代化的重要内容。不断改革创新，实现国家治理的制度化、规范化、程序化，需要进一步发挥信访制度功能，不断完善和提升信访工作能力。

（一）信访是对法治的重要补充，是国家治理方式法治化的重要内容

法治是治国理政的基本方式。国家治理体系和治理能力的现代化就是要使国家治理体系制度化、科学化、规范化、程序化，使国家治理者善于运用法治思维和法律制度治理国家，从而把中国特色社会主义各方面的制度优势转化为治理国家的效能。国家治理的前提就必须形成一套良好的法律体系并保证其得到良好的贯彻。实践表明，信访工作是对法治的重要补充，是国家治理方式法治化的重要内容。

根据信访实践，我们愈发感到，在运用法治实现公民权利救济的同时，还应看到信访承担的对于法治的补充作用。同时，信访制度承担的政治参与、代表党和政府接受人民群众监督等功能可以推动政府把行政的决策、执行和监督的整个过程纳入法治化轨道，为法治政府的建设做出贡献。首先，信访是一种补充性的行政救济途径。目前，我国进行行政救济的法律规范主要有《中华人民共和国行政诉讼法》《中华人民共和国行政复议法》等。信访制度作为行政救济的补充渠道体现为：一方面，信访制度的纠纷解决和权利救济

功能使得其可以为社会矛盾纠纷化解提供正面且积极的促进力量，可以对上述法律法规受理范围之外的行政违法和行政不当行为进行反馈和救济，形成对诉讼、行政复议、仲裁等法定途径的有益补充。另一方面，目前司法救济机制总体上存在着司法权威不足、司法救济门槛过高、诉讼成本高、司法救济的案件受理范围有限等问题。信访制度能以其受理范围的广泛性和无约束的时效性实现救济渠道的灵活和便捷，它在依法行政基础上的灵活性，能够很好地弥补法律程序化所带来的弊病，从而可以起到高效、便捷地化解社会矛盾和纠纷的作用。其次，信访制度有助于实现上访者心中的实质正义。司法制度表彰的是形式正义，信访能够在一定程度上实现上访者心中的实质正义，这就决定了信访制度是作为补充法治的手段而存在的。公民权利救济是法治建设最为关键的问题。“有权利必有救济，无救济即无权利”是法治的真谛，拥有良善而完备的权利救济制度和机制是公民权利实现的关键，更是实现法治国家的关键。亚里士多德也认为法律永远不可能达到绝对的完备状态。立法的不完善和执法的不彻底是法治本身的弊病。信访制度作为司法制度的有益补充，能够促进“有侵害必有救济”的真正实现。再次，信访制度能够灵活平衡事实的合法性与合理性。这有利于树立人们心中对于“公平”的信仰，对补充法治起到重要的作用。贫富差距、地区差异、分配不公等现象极易引发人的心理失衡，严重的心理失衡又极易导致社会阶层之间的疏远、隔膜甚至对立，当有“导火索”式的事件发生时，终将引发大规模的社会冲突和社会动荡。而信访工作能够在合法性和合理性方面做出灵活处置，起到对法治的补充作用。通过合法信访便能获得“正义”即合理、公正的矛盾解决结果，树立人们心中对于信访制度的信任感，进一步确立规则意识，起到补充法治的重要作用。

（二）信访是对代议制民主的补充，是国家治理方式民主化的重要表现

国家治理体系和治理能力是一个有机整体，相辅相成，有了科学的国家治理体系才能孕育高水平的治理能力，不断提高国家治理能力才能充分发挥国家治理体系的效能。在国家治理体系下，各个社会主体都应当承担起相应责任，做到各尽所能，各尽其责，这是国家治理方式民主化的题中之意。推进国家治理方式民主化，可以更有效地让人民群众参与行政过程，努力使每个公民都成为积极参与国家治理的有效力量。