

信访与社会矛盾

问题研究



【2015年第6辑】（学术版）

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

信访与社会矛盾

问题研究

【2015年第6辑】（学术版）

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. 2015 年. 第 6 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,
2015.11

ISBN 978-7-5162-0730-7

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

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 024527 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 / 吴镭鸣 王 凯

书名 / 信访与社会矛盾问题研究·2015 年·第 6 辑 (学术版)
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 / 9.5
字数 / 121 千字
版本 / 2015 年 11 月第 1 版 2015 年 11 月第 1 次印刷
印刷 / 北京中印联印务有限公司

书号 / ISBN 978-7-5162-0730-7
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)

《信访与社会矛盾问题研究》

编辑出版委员会

学术顾问（按姓氏笔画排序）

王浦劬 北京大学政治发展与政府管理研究所所长、教授

李路路 中国人民大学国家社会发展研究院常务副院长、教授

沈 原 清华大学社会学系主任、教授

谢立中 北京大学社会学系主任、教授

主 编

张宗林 中共北京市委北京市人民政府信访办公室副主任

编委会成员（按姓氏笔画排序）

王长江 王玉梅 王传颂 王怀超 王浦劬 毛寿龙 邓正佳

左芷津 田 阡 闪淳昌 曲 星 朱维究 任 才 刘 林

刘 俊 孙贵芳 李 强 李连江 李君甫 李培林 李路路

何增科 沈 原 张 良 张 勤 张千帆 张宗林 陈小君

陈庆云 范丽珠 邝海杰 单光鼐 胡正荣 侯志光 洪大用

袁 岳 莫于川 党国英 唐 军 唐 钧 崔和平 董关鹏

喻国明 谢立中 魏 杰

执行主编 郑广森 吴镛鸣 王 凯

责任编辑 郭晓燕

编 辑 李慧敏 施 桐 敖 曼

英文编辑 杨 慧

比较视野下信访制度的发展与完善

信访制度是中国特色社会主义民主法治中的一项重要制度设置。随着改革开放的不断深入，中国正经历着前所未有、迅速变化的社会转型。在此背景下，信访制度的重要性日益凸显。党的十八大报告明确指出要“完善信访制度”，创新和完善信访制度已经成为一个重要的理论问题和实践问题。要创新与完善信访制度，就要明确自身之不足，借鉴他人之长处，所谓“有比较才有认识，有比较才有鉴别，有比较才有进步”。通过比较，才能理性审视、客观看待信访制度。

近年来，虽然理论界对信访制度研究的关注度不断提高，陆续出版了一些具有较高理论水平的研究专著，然而，信访制度比较性质的研究仍属相对崭新的研究领域。自2001年中国加入世界贸易组织以来，中国的国际交流增多，为信访制度比较性质研究的孕育提供了良好的土壤。2005年，国务院《信访条例》的修订使学界开始更多地关注信访制度合理性研究，并积极探讨信访制度改革的路径和方向；与此相伴，信访制度比较研究开始陆续出现。进行信访制度比较研究的一个重要目的，就在于从更高、更广的视野来审视信访制度，明确当前形势下信访制度的定性、定位和功能，提出适合中国国情的信访制度发展完善之策。

本期重点围绕“比较视野下信访制度的发展与完善”这一主题，探索比较视野下，国外类信访制度的现状与特点，特别是亚洲一些国家类信访制度的现状与特点，总结相关制度建设的普遍规律。通过分析中国信访制度与国外相关制度，既充分肯定中国信访制度作为本土

制度资源的珍贵之处，又客观剖析信访制度有待完善之处，结合我国国情，为我国信访制度的发展完善提供借鉴。

进行信访制度比较研究，首先要明确法治背景下信访的功能和定位。党的十八届四中全会明确要求“把信访纳入法治化轨道，保障合法合理诉求依照法律规定和程序就能得到合理合法的结果”。为此，本刊对上海宪法研究会会长、华东政法大学法学院教授童之伟进行了一次专访，形成了“专家访谈”专栏《法治背景下信访制度功能和定位的再审视》一文。童教授分析了信访与宪法的关系，解读了我国信访体制在宪法框架内的合理定位，并且就国家治理体系和依法治国战略下信访制度在国家治理体系的定位和功能，以及在依法治国框架下应如何改革信访制度等一系列问题分享了他的见解。

受历史、地缘等因素影响，我国与亚洲其他国家的制度安排存在一定意义上的文化相似性。很多亚洲国家都存在类似信访的制度设置，这些制度和设置作为现代国家制度的重要组成部分，其建设发展都遵循着一些普遍规律。立足功能主义的视角，对信访制度进行比较研究，尤其是将亚洲的类信访制度进行比较研究，对我国信访制度发展与完善具有较大的借鉴意义。

本期着重介绍了日本、韩国、新加坡、以色列和印度等国的类信访制度。其中，“理论视野”专栏《日本行政相谈委员制度研究》一文，介绍了日本行政相谈制度的起源、发展、制度设置以及委员的职责等内容，分析了该制度自实施以来取得的巨大成绩，并指出其在功能定位、与相关行政机关之间的关系、与地区公共团体之间的关系等方面还存在着有待解决的问题。“信访观察”专栏《以国民权益委员会为中心的韩国类信访处理体制》和“探索与思考”专栏《以色列的监察专员制度研究》，分别介绍了韩国民愿处理制度和以色列的监察专员制度的职责、功能，并针对我国信访制度的完善提出了建议。“探索与思考”专栏《行政救济视角下印度申诉官制度探析》一文对印度申诉官制度与中国信访制度进行比较分析。

被誉为“亚洲四小龙”之一的新加坡在完善民意诉求表达机制方面取得了举世瞩目的成就，从而也成为邻边多个国家学习和借鉴的对象。“理论视野”专栏《公民参与优化公共政策》一文介绍了新加坡政府多渠道尊重民意和引领民意朝正确的方向迈进中如何取得平衡的治理之道。“信访观察”专栏《新加坡多元利益表达机制对完善我国民意反馈机制的启示》一文在借鉴新加坡利益诉求表达有益经验的基础上，提出我国应该在完善信访制度的基础之上，建立和完善畅通的民意吸纳和反馈的多元利益表达机制。

另外，本刊“他山之石”专栏《拉美国家人权监察机构在国家政治转型中的作用》一文以危地马拉、萨尔瓦多和秘鲁三国人权监察机构为例，从细节上分析人权监察机构在国家政治转型过程中的作用。“探索与思考”专栏《“护民官”的联合体：国际监察专员协会（IOI）研究》一文详细介绍了国际监察专员协会的发展历程、制度基础、组织框架、运作情况等，为我国信访制度的发展和完善提供了借鉴。

为了拓宽学术版视野，本期“开卷有益”专栏刊发了中国青年政治学院陈生洛教授为中国政法大学曹兴教授新书《中西元点政法比较：三王主义和三民主义》撰写的《揭秘中西政法之区别 梳理人类发展之线索》一文，以飨读者。

本刊编辑部

2015年11月

目 录

CONTENTS

写在卷首

比较视野下信访制度的发展与完善

专家访谈

法治背景下信访制度功能和定位的再审视

——专访华东政法大学教授、上海宪法研究会会长童之伟先生 002

理论视野

日本行政相谈委员制度研究 / 江利红 012

公民参与优化公共政策

——新加坡的经验 / 吴元华 028

信访观察

通过信访的治理

——以行政信访的权利救济功能为中心 / 梁迎修 042

新加坡多元利益表达机制对完善我国民意反馈机制的启示 / 杜丹丹 049

以国民权益委员会为中心的韩国类信访处理体制 / 何赞国 061

探索与思考

“护民官”的联合体：国际监察专员协会（IOI）

研究 / 王傲寒 李红勃 074

行政救济视角下印度申诉官制度探析 / 孙晓丹 088

以色列的监察专员制度研究 / 温作玩 李雨亭 100

开卷有益

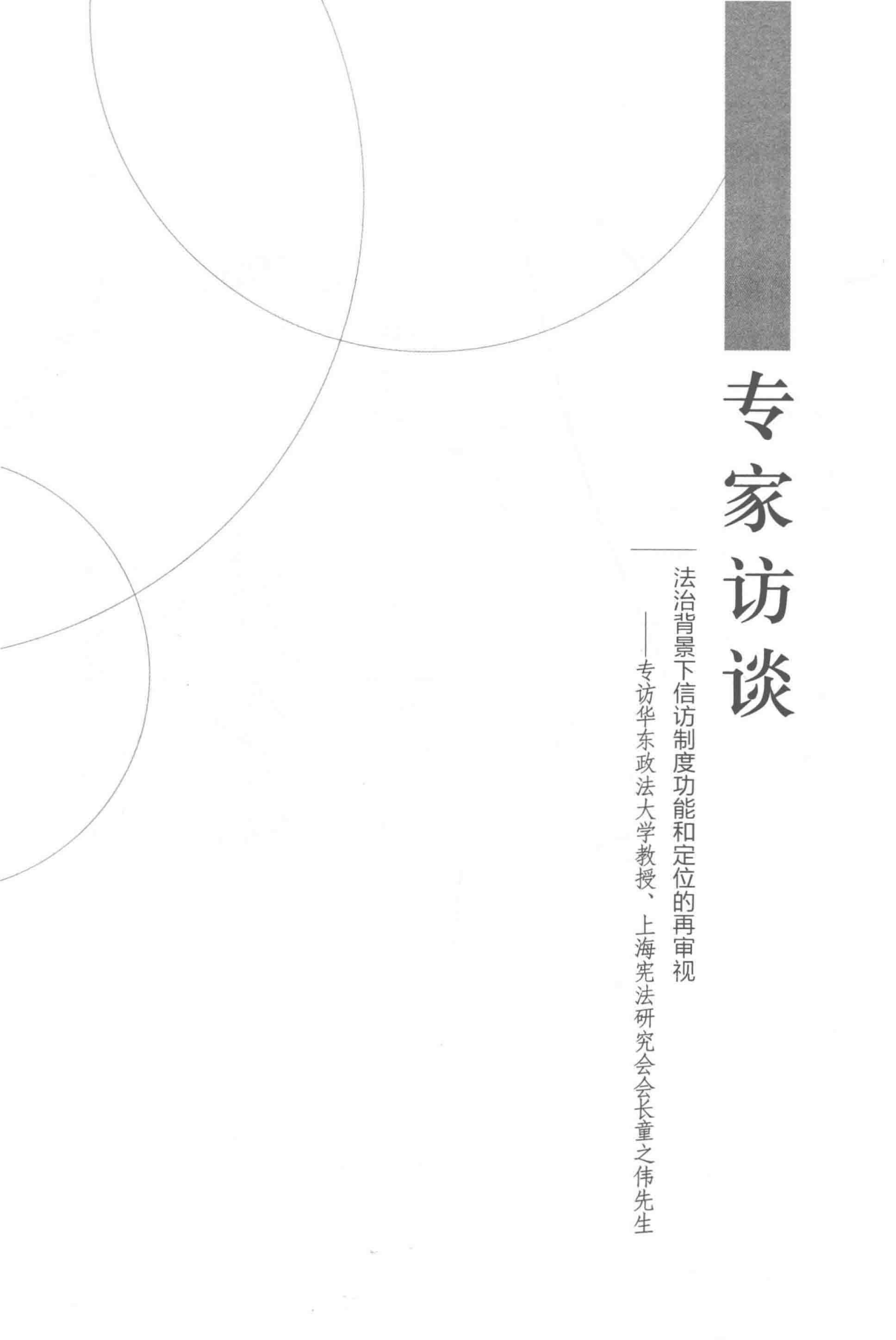
揭秘中西政法之区别 梳理人类发展之线索

——评《中西元点政法比较：三王主义和三民主义》 / 陈生洛 114

他山之石

拉美国家人权监察机构在国家政治转型中的作用

——以危地马拉、萨尔瓦多和秘鲁人权监察机构为例 / 范继增 120



专家访谈

法治背景下信访制度功能和定位的再审视

——专访华东政法大学教授、上海宪法研究会会长童之伟先生

法治背景下信访制度功能和定位的再审视

——专访华东政法大学教授、
上海宪法研究会会长童之伟先生

受访人：童之伟

统稿：郭晓燕 敖曼

童之伟，华东政法大学法学院教授、上海宪法研究会会长，历任武汉大学助教、讲师、副教授，中南财经政法大学教授，上海交通大学凯原法学院教授，主要著作有《国家结构形式论》《法权与宪政》等，先后在国内外主流法学期刊发表学术论文 60 余篇。



童之伟教授

通过改革开放三十多年的探索，我国取得了辉煌的历史成就，开辟了中国特色社会主义道路，形成了中国特色社会主义理论体系，确立了中国特色社会主义制度。然而，经济、社会的深刻变化使得整个社会运行状况和运行机制变得更加复杂化。作为中国特色的民主制度安排，信访必须适应这一深刻变化。党的十八大报告明确指出要“建立健全党和政府主导的维护群众权益机制，完善信访制度……畅通和规范群众诉求表达、利益协调、权益保

障渠道”。党的十八届四中全会明确要求“把信访纳入法治化轨道，保障合理合法诉求依照法律规定和程序就能得到合理合法的结果”。做好这些工作，就更明确法治背景下信访的功能和定位。针对“法治背景下信访制度的功能和定位”问题，本刊对华东政法大学教授、上海宪法研究会会长童之伟先生进行了一次专访，童教授就此话题谈了他的见解。

本刊：党的十八大报告指出，推进“依法治国”是涉及中国各领域、各方面的一项政治任务。您认为，应如何判定一个国家法治建设的成就大小？在当前推进社会治理创新的背景下，应如何建设法治国家？

童之伟：依法治国首先是依宪治国，这是社会公认的法理。只有将社会治理体制纳入宪法框架，才谈得上依法治国和建设法治国家。推进法治建设，当前特别需要确立合理的法治建设成效判断标准。法治重在治理，并且重在立法的基础上落实法律。因此，法治建设的成效大小主要应该看宪法规定的公民个人权利和自由的保障状况。人身自由、结社自由、宗教信仰自由和私有财产保障状况应该是评价和判断一个国家法治建设成效大小的重要指标。

党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出：“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。”决定中多次提到“社会治理”一词，并且单列一章强调创新社会治理体制。法治是社会治理的重要基石。提高社会治理制度化、规范化、程序化水平，需要不断强化法治保障。

在当今社会治理创新背景下推进法治国家建设，应将社会治理体制纳入到宪法框架中来。宪法是通过限制公权力保障公民基本权利的根本大法。推进法治国家建设必须严格实施宪法，并与宪法确立的相关体制接轨。任何一国的法律体系，都不可能不包括治国理政或进行社会治理的体制。我国宪法原则和宪法中关于国家机关职权划分的规定，已经确定了我国公共机构进行社会治理的主体、它们须遵循的组织和活动原则，以及办事的职



权范围等必要内容，相关的法律进一步规定了我国公共机构及其工作人员的行为准则，包括办事权限和程序。宪法、法律本身就是公共机构规范社会行为、协调社会关系的活动准则。宪法、法律难免有不完善的地方，但这方面的问题可以通过修宪、立法来解决。公共机构解决社会问题、化解社会矛盾必须依法进行。有法可依、有法必依、执法必严、违法必究是促进社会公正、应对社会风险、保持社会稳定的最好办法。另外，要建设社会主义法治国家，减少乃至杜绝以言代法、权大于法、以权压法等非法治现象，必须尽可能消除造成这类现象的条件或可能性。做到这一点的关键，是执政党严格守法，尽可能不在宪法、法律之外另行制定和推行公共机构新的行为准则。

此外，要处理好社会治理创新与有法必依的关系。这里强调如下三点：第一，社会治理创新必须在宪法、法律允许的范围内进行，不能以创新为借口违宪违法进行“改革”，更不能在“改革”的旗号下走回头路。第二，社会治理创新要结合实际情况、根据实际需要进行。第三，不能不加区分地要求公权力机构创新。有较大决策主动权的公权力机构创新空间较大，不行使决策权的机关创新空间小或几乎没有。司法机关尤其是法院的基本性质是依法办案，几乎没有什么创新空间，不宜过多提倡“创新”。

本刊：您对宪法有很深的研究，也写过有关信访与宪法的关系的文章，请您谈谈我国信访体制在宪法框架内的合理定位。

童之伟：信访体制是指公民信访（包括上访）及公共机构受访并作出相应处置的一套程式化的安排，它在当今我国的社会生活中具有特殊的重要性。但正如学者指出的，“信访的特殊重要性与对它的学术研究是很不相称的”。

要对信访体制在我国宪法框架中的确切位置作合理、准确的把握，是一件十分困难的事情，因为，我国的宪法框架是动态的，且基于宪法和法律文本的体系与实际情形也不尽相同。不过，从方法上看，我们还是应该先把握住我国的宪法框架，确定信访体制本来应该立处的位置，然后再以此为参

照点对信访体制在现阶段的实际位置和未来应然的发展方向作出评估。

从结构、功能等要素着眼，我们不妨将我国宪法框架下的政治法律制度相对区分为核心政制和辅助政制两个部分。其中，核心政制指的是以人民代表大会制度为根本的那部分政治法律制度。在我国，核心政制包括宪法确认的掌握和运用公民基本权利、国家权力（在我国宪法中具体表现为职权和权限）的各项原则，宪法保障的公民基本权利，宪法设立的国家机构及其组织、职权与工作程序，等等。与公民生活息息相关的各项宪法原则、基本权利保障体系、人大体制、行政体制和司法体制，都是我国核心政制的基本组成部分。

辅助政制是相对于核心政制而言的，指的是那些总体上来说处于宪法框架之中，但相对而言处于人民代表大会制度之外的那部分政治制度。其基本特征是：要么宪法原则上确认了该项制度，如宪法序言确认“将长期存在和发展”的“多党合作和政治协商制度”，但宪法和法律都没有直接确认有关行为主体享有权利或赋予有关行为主体以权力（表现为职权、权限）；要么公民基于某项基本权利和国家基于相应的职责经过长期互动已经形成了某种制度性安排，但宪法和严格意义上的法律并没有直接予以记载和确认，如信访体制。这种体制的宪法渊源是我国宪法第四十一条。

我国有多种辅助政制，其中地位最高的是政治协商制度，信访体制的地位或许仅次于政治协商制度，因而它也是我国辅助政制的一个重要组成部分。

根据现行宪法第五条确立的“实行依法治国，建设社会主义法治国家”的原则，我们对信访体制可获得如下几点认识：

1. 在我国宪法框架中，相对于核心政制而言，信访体制是我国辅助政制的一部分。信访体制的存在和发展应该服从、服务于核心政制存在和发展的需要。

2. 在我国宪法框架中，从功能上看，信访体制可以弥补核心政制之遗憾，或作为核心政制运行的“润滑剂”发挥效用。

3. 信访体制在我国整个的宪法框架中的实际效用如何，当取决于它本



身的状态及其与核心政制的协调配合情况。信访体制如果与核心政制配合得宜，在制度上自然会相得益彰。

本刊：十八大以来，十八大报告、十八届三中全会报告以及十八届四中全会报告，都提到要推进信访改革，主要思路是要在国家治理体系下和依法治国战略下推进信访改革，现在国家层面已经推行了一系列措施。您认为，信访制度在国家治理体系中处于什么位置，在依法治国框架下应如何改革信访制度？

童之伟：党的十八大报告将“全面推进依法治国”确立为推进政治建设和政治体制改革的重要任务，对“加快建设社会主义法治国家”作了重要部署。党的十八届三中全会提出“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”的全面深化改革总目标。信访在实现这个过程中起到保障人民安居乐业、服务经济社会发展、维护社会稳定的重要作用。信访是国家治理体系现代化的重要内容，是我国当前乃至今后相当长时期社会稳定的重要力量之一，在国家治理体系中具有重要价值，应该重视。重视信访工作，就是要求信访在依法治国、建设法治国家中按照《关于依法处理涉法涉诉信访问题的意见》和《关于创新群众工作方法解决信访突出问题的意见》要求依法办事，依法执政，更好地维护法律的尊严，维护当事人合法权益，着实有效推进依法治国的进程。

从宪法和核心政制襄助论的角度看，对于信访体制的改革，不论是现阶段的还是中长期的，最重要的是结合中国宪法框架建设的具体情况和长远需要，对信访体制与核心政制互动关系的发展方向作一个恰当的评估。

信访体制的运用和改革，应该在以宪法为基础的大框架下思考。在这个框架下，信访体制是辅助政制的一部分，它是从属于核心政制的，它的建设或改革应该服从和服务于核心政制的建设和改革，它与核心政制的关系应该按这个定位来梳理。

在核心政制的建设或改革取得显著成效之前，我国的宪法框架将不能不继续借重信访体制，舍此没有其他更好的选择。为在现行宪法架构下获取

宪法框架的最大效能，信访体制安排与核心政制的改革和建设，应该明确两者相互关系的定位并予以通盘考虑。

一方面，不论是在我国还是在任何其他国家的宪法架构下，单靠核心政制就应该能够有效解决社会的绝大部分纠纷，基本实现与其社会发展阶段相适应的公平正义；另一方面，任何国家的核心政制都很难完全不要辅助政制支持，单独承担起推进公平正义的全部重任。

我认为，核心政制与信访体制各安其位的正义推进模式应该主导信访体制建设的未来方向。这种模式的特点是，明确宪法框架在结构和功能上以核心政制为主体，信访体制等辅助政制处在襄助者的位置；后者是宪法、法律规定的制度，处于从属地位。如果我们能够深切体认核心政制与信访体制在地位和职能上的消长关系，在政制体制改革进程中对之因势利导地加以适当处置，或许从根本上消解或有效缓解社会的信访困境就会不再是一件特别困难的事情。

本刊：事实上，在许多公认的法治健全的国家或地区，长期以来也都有类似于信访的纠纷解决体制存在，如存在于欧洲、大洋洲等许多国家的议会监察专员体制，我国香港地区的申诉制度，日本的苦情处理制度等。您能否谈谈这些类信访制度对我国信访制度改革有哪些值得借鉴的做法或者经验？

童之伟：对一个法治国家来说，信访和信访体制对于辅助核心政制起到积极辅助作用。对于这一点，已有学者从权利救济的角度作过论述。在许多公认的法治健全的国家或地区，实际上长期以来也都有类似于信访的纠纷解决体制存在。我国国家信访局最近几年就很注意与外国这类机构进行联系。例如，2006年5月，国家信访局接待了来访的德国巴伐利亚州议会信访申诉委员会主席亚历山大·柯尼希一行。2009年1月，国家信访局信访工作考察团先后考察访问了澳大利亚联邦申诉专员公署，新南威尔士、维多利亚等州申诉专员公署，新西兰议会申诉专员公署。2009年5月，国家信访局组团赴英国进行了公民申诉制度培训和考察，考察了英国公民申诉体系



的历史形成、法律地位、框架结构，英国中央和地方政府的投诉受理机构、受理程序、运行机制、多元化的受理渠道等许多事项。

起源于瑞典的议会监察专员制度现在已经基本上被主要的议会民主制国家所采用，对其他国家相关制度的建立和改进也产生了广泛影响，如法国的人民权益保护官制度、德国的请愿制度、日本苦情申诉制度等都是在议会监察专员制度的影响下结合本国实际情况建立的监察制度。

与以上类信访制度相比，我国的信访制度有很大不同，但是在制度功能等方面又存在很多相似之处。因此，分析这些法治比较健全的国家类信访制度对我国信访制度的改革具有重要借鉴意义。

第一，完善矛盾纠纷的多元解决机制，尤其是司法途径。在政治制度比较完善的议会民主国家，无论是议会监察专员制度，还是日本的苦情申诉制度等类信访制度，都只是一种补充性的权利救济渠道，是一种“柔性”的权利救济，监察部门并不具有对矛盾和纠纷的最终裁决权，其发挥权威的主要办法是给相关责任部门提出改进建议，其权威的最终来源是法院或议会。在这些类信访制度外，还有许多其他权力机构为公民的权利救济提供保障，尤其是司法渠道，这是对违法的公共权力部门及其工作人员进行审判和惩罚的最终渠道，也是公民权益最坚强的守护者。

我国信访制度，其定位也应进一步明确为补充性权利救济渠道，而不是替代法院作为社会正义最终维护者的角色。如果一味夸大信访制度在解决社会矛盾纠纷中的作用，会将更多矛盾集聚到信访部门，而在信访部门不具备解决矛盾所需要的权威和能力的情况下，这样只能使信访部门成为各种社会矛盾集聚点，反而不利于信访制度的健康发展。因此，完善政治制度中其他矛盾解决和权利救济渠道，尤其是司法途径，才能分流信访部门所面临的社会压力，从根本上化解各类信访矛盾纠纷。

第二，进一步完善信访工作机制，应当把信访和信访处置方式的正当运用与滥用区分开来。信访体制完全能够在不与核心政制相抵牾或形成竞争性博弈的情形下与之并存，并在意志表达、权利救济、权力配置等诸多方面增加宪法框架的效能。因而，在我国，信访制度在相当长时期内仍然是必