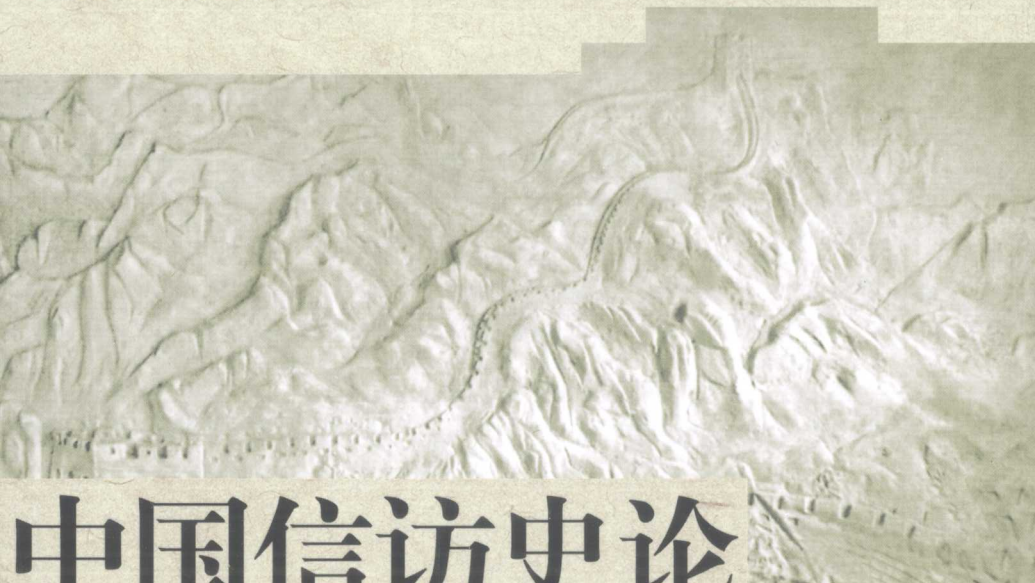




◎天津大学社会科学文库

ZHONGGUO
XINFANG
SHILUN

A detailed, textured image of a mountain range, possibly a relief or a photograph of a rugged landscape, serving as the background for the title.

中国信访史论

李秋学◎著

中国社会科学出版社

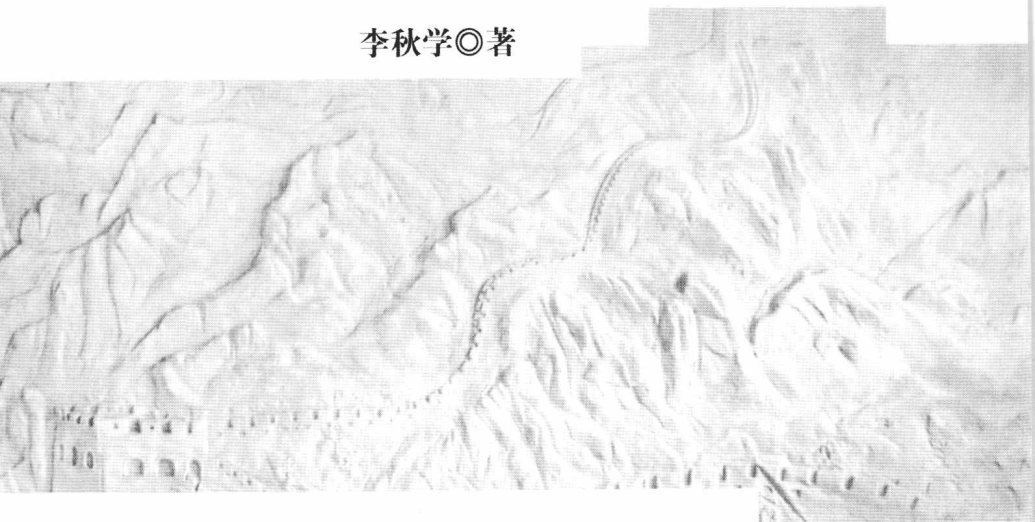


ZHONGGUO
XINFANG
SHILUN

◎天津大学社会科学文库

中国信访史论

李秋学◎著



中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国信访史论/李秋学著. —北京:中国社会科学出版社,
2009. 10

ISBN 978-7-5004-8219-2

I. 中… II. 李… III. 信访工作—研究—中国
IV. D632. 8

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 174103 号

责任编辑 张 林
特约编辑 林 玲
责任校对 石春梅
封面设计 李尘工作室
技术编辑 戴 宽

出版发行 **中国社会科学出版社**

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010—84029450(邮购)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 君升印刷厂

装 订 广增装订厂

版 次 2009 年 10 月第 1 版

印 次 2009 年 10 月第 1 次印刷

开 本 880 × 1230 1/32

印 张 13.25

插 页 2

字 数 345 千字

定 价 36.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

出版说明

自然科学与社会科学如车之两轮、鸟之两翼。哲学社会科学的发展水平，体现着一个国家和民族的思维能力、精神状况和文明素质。中国特色社会主义事业的兴旺发达，不仅需要自然科学的创新，而且需要以马克思主义为指导的哲学社会科学的繁荣和发展。《天津大学社会科学文库》的出版是为繁荣发展我国哲学社会科学事业尽一份绵薄之力。

天津大学前身是北洋大学，有悠久的历史。1895年9月30日，盛宣怀请北洋大臣王文韶禀奏清廷，称“自强之道，以作育人才为本；求才之道，尤以设立学堂为先”。隔日，即1895年10月2日，光绪皇帝御批，中国现代第一所大学诞生了。创设之初，学校分设律例（法律）、工程（土木建筑水利）、矿务（采矿冶金）和机器（机械制造和动力）4个学门，培养高级专门人才。1920年教育部训令，北洋大学进入专办工科时期。

新中国成立后，1951年，学校定名为天津大学；1959年，成为中共中央首批指定的16所全国重点大学之一；1996年进入“211工程”首批重点建设高校行列；2000年，教育部与天津市签署共建协议，天津大学成为国家在新世纪重点建设的若干所国内外知名高水平大学。

学校明确了“办特色、出精品、上水平”的办学思路，逐步形成了以工为主、理工结合，经、管、文、法等多学科协调发展的学科布局。学校以培养高素质拔尖创新人才为目标，坚持“实事求是”的校训和“严谨治学、严格教学要求”的治学方

针，对学生实施综合培养，为民族的振兴、社会的进步培养了一批批优秀的人才。本世纪初，学校制订了面向新世纪的总体发展目标和“三步走”的发展战略：努力把天津大学建设成为国内外知名高水平大学，并在本世纪中叶建设成为综合性、研究型、开放式、国际化的世界一流大学。

《天津大学社会科学文库》的出版是向外界展示天津大学社会科学方面的科研成果。丛书是由若干本学术专著组成，主题未必一致，主要反映的是天津大学社会科学研究水平。借助天津大学的平台，对外扩大天津大学社会科学研究的知名度，对内营造一种崇尚社会科学研究的学术氛围，每年数量不多，铢积寸累，逐渐成为天津大学社会科学的品牌，同时也推出一批新人。使广大学者积年研究所得的学术心得能够嘉惠学林，传诸后世。

《天津大学社会科学文库》出版的取舍首先是真正的学术著作，其次是与天津大学地位相匹配的优秀研究成果。我们联系优秀的出版社进行发行出版，以保证品质。

出版高质量的学术著作是我们不懈的追求，凡能采用新材料、运用新方法、提出新观点，新颖、扎实的学术著作我们均竭诚推出。希冀我们的《天津大学社会科学文库》能经受得起时间的检验。

天津大学人文社会科学处

2009年1月20日

自序

信访自古有之，源远流长。随着社会的不断发展，信访的内涵与外延、结构与功能也在不断演变和扩展。信访的发展演进多次通过不同社会形态的更替来实现。中华民族五千年文明史，是一幅多姿多彩的历史文化长卷，信访演进过程与传统文化渗透过程紧密结合在一起，印刻下华夏文明的烙印。从原始社会末期尧舜设立“进善旌”、“诽谤木”、“敢谏鼓”，到历代封建王朝时期的士民上书建言讽政、诣阙申诉；从民国时期的陈请请愿、建议控告，到当代中国的来信来访，古人与今人在下情上达方面有着基本相同的文化行为模式。当然，古今信访的时代背景、阶级性质、内容特点也有重要区别。在当代中国，信访是公民随时可以启动并直接行使的民主权利的一种重要形式；信访工作是党和政府的一项重要工作，是为群众排忧解难的工作，是构建社会主义和谐社会的基础性工作，是党和政府联系群众的桥梁、倾听群众呼声的窗口、体察群众疾苦的重要途径；信访制度是符合中国国情的一种制度设计，是中国特色社会主义民主政治制度的重要组成部分。它在促进公民权利、维护群众合法权益、及时反映社情民意、发展社会主义民主政治、妥善处理人民内部矛盾、保持社会和谐稳定、加强党风廉政建设和反腐败斗争方面发挥着十分重要的作用。

我的博士论文和博士后出站报告都是研究信访问题的，前后经过十年的专心钻研和认真思考，在信访研究领域取得了一些成果，提出了一些个人看法。本书简要梳理了古今信访历史，得出

了自古至今普遍存在信访现象和信访制度的结论，阐述了信访权利概念，探究了信访诉求的利益根源以及信访民主权利观产生的背景，概述了对信访权利的保护情况，论述了信访是基本人权的观点，并提出了若干改革思路及现实选择方案。这些思考是否精当有待于他人评议。

2009 年 1 月

目 录

第一章 绪论	(1)
一 问题的提出与研究现状	(1)
二 “信访”及“信访权利”概念	(4)
三 研究方法 with 基本框架	(28)
四 已有尝试及努力方向	(30)
第二章 中国古代信访	(32)
第一节 尧舜禹时期及先秦时期的信访	(32)
一 尧舜禹时期的信访	(32)
二 夏商周时期的信访	(35)
第二节 秦汉魏晋南北朝及隋朝时期的信访	(42)
一 秦汉时期的信访	(42)
二 魏晋南北朝的信访	(47)
三 隋朝的信访	(55)
第三节 唐朝及五代十国时期的信访	(56)
一 唐朝的信访	(56)
二 五代十国时期的信访	(62)

第四节 宋辽金元朝时期的信访	(64)
一 北宋的信访	(64)
二 辽国的信访	(70)
三 西夏的信访	(71)
四 南宋的信访	(73)
五 金国的信访	(76)
六 元朝的信访	(77)
第五节 明清时期的信访	(80)
一 明朝的信访	(80)
二 清朝的信访	(85)
第六节 中国古代信访制度分析	(92)
一 中国古代信访制度的若干特性	(92)
二 中国古代信访制度的道德基础	(98)
三 儒家文化对古代信访的影响	(106)
四 法家思想对古代信访的影响	(117)
 第三章 中国近现代信访	(121)
第一节 辛亥革命时期的信访	(121)
一 文本规定	(122)
二 活动与事件	(125)
第二节 北洋军阀时期的信访	(127)
一 文本规定	(127)
二 活动与事件	(134)
第三节 国民党统治下的请愿陈情	(187)
第四节 民主革命时期共产党领导下的信访	(190)
一 江西苏区时期的信访	(190)
二 抗日战争时期的信访	(191)

三 解放战争时期的信访·····	(196)
第五节 近现代信访分析·····	(198)
一 近现代信访分类·····	(198)
二 近现代信访特点·····	(199)
第四章 新中国的信访·····	(205)
第一节 新中国信访制度的形成·····	(205)
一 信访制度形成的动源:利益矛盾·····	(207)
二 信访制度存在和发展的首要因素·····	(252)
三 信访机构专职化及信访民主权利观的生成·····	(277)
第二节 信访曲折发展的历史·····	(310)
一 概况·····	(311)
二 “十六大”以来信访工作的突破性进展·····	(328)
三 信访个案考察·····	(356)
第五章 中国信访制度改革与发展趋势·····	(368)
第一节 信访争论·····	(368)
一 激烈的争论·····	(368)
二 信访与法治的兼容性·····	(372)
第二节 信访制度改革与发展的基本趋向 及历史性跨越·····	(378)
一 信访是一种人权·····	(378)
二 信访法治化问题·····	(387)
后记·····	(415)

第一章

绪 论

:

一 问题的提出与研究现状

本书是在一定时代背景下针对特定问题而写作的；又是在他人研究成果基础上作进一步梳理并有所创新以增进认知的，展现了一个独特的视角。

1. 问题的提出

自 1992 年以后，中国信访总量曾持续 12 年在高位运行，信访问题日益突出，信访争论十分激烈，国内外各界极为关注，党和政府对信访工作也高度重视。信访，已经成为中国社会生活中的一个焦点；信访，直接涉及亿万人的权利自由和利益实现；信访，直接涉及社会稳定与政治稳定。人们在关注的同时不断发问：信访是当代中国特有的社会现象还是自古以来人们生活的一种普遍样式？具体说来，中国古代和近现代是否存在信访？假如存在的话，那么，它们又是什么样式？当代中国信访制度是怎样产生和发展的，存在哪些问题？顺着历史发展的轨迹，我们应该遵循什么样的思路去改革信访制度，以丰富和完善中国公民非诉讼权利保障制度，以畅通、廉价、有

序、高效的机制维护公民合法或正当权益？又该如何给中国信访制度以历史定位，寻找其应有的归宿？本书就是围绕这些问题尝试作出探索性研究，推动信访理论研究的发展和信访事业的进步。

2. 研究现状

关于中国古代信访研究问题，很少有人做过系统的研究。国内对古代信访有过较为系统考察的有：上海人民出版社1985年出版的《信访工作基本知识》，胡中才先生写作的、湖北人民出版社于2000年8月出版的《中国古代“信访”史话》。前者是中国内地最早一批研究古代信访的作品，但它不是专门研究古代信访的，只是在该书的正文后有个附录，题目是《我国古代信访简介》，只有两千余字的篇幅，提供的是一个极为粗略的信访历史线索。其中写道：“那时的群众来信来访包含在诉讼、上疏、告状、告御状等等形式之中，而信访工作则包含在司法、断狱、纳谏、监察等方面的工作之中。”^① 它显然没有强调古代信访的相对独立性地位。《中国古代“信访”史话》是一部研究中国古代信访问题的文集性专著，提供了较为详细的信访历史线索，作出了突出的贡献。但它同样没有强调古代信访与古代司法诉讼的区分，其中许多内容明显属于司法诉讼范围，如古代诉讼法律演变问题、古代诉讼档案、古代诉讼案件等。该书《序》说：“当时的‘信访’活动体现在诉讼、告状、上书、陈情等各种形式之中，‘信访工作’也就体现在司法、断狱、纳谏、监察等工作中间。”^② 可见，上述两个著作有关基本观点是一致的。北卡罗来纳州立大学历史系教授、杜克

① 集体编写组：《信访工作基本知识》，上海人民出版社1985年版，第156页。

② 胡中才：《古代“信访”史话》，湖北人民出版社2000年版。

大学法学院教授欧中坦 (Jonathan K. Ocko) 先生写作的《千方百计上京城：清朝的京控》和娄万锁先生的《清代直诉制度的运作及评析》都侧重于从司法运作机制角度研究清代直诉与京控问题及其实效不佳的原因。从时间上看限于清代，从内涵角度看侧重冤狱京控，并不涵盖古代信访的全部内涵。^①

关于中国近现代信访问题研究，迄今为止几乎还处于一片空白状态。由此导致中国信访史研究处于断裂状态。

关于当代中国信访问题研究，著作稍多一些。刁杰成先生从历史角度进行过较为系统的研究，写了《人民信访史略》一书。^② 有关信访学概论著作、信访心理学著作，以及国家信访局已经或正在组织编写的信访研究专著，多侧重于信访工作研究。应星先生的《大河移民上访的故事》侧重于运用社会学中集体行为理论与方法对当代中国信访现实问题（某地的水库移民上访过程）进行个案分析。2007年8月，上海人民出版社出版的朱应平先生写作的《行政信访若干问题研究》，侧重于从行政法学角度对我国行政信访实践中遇到的立法、执法和司法问题进行探讨。于建嵘先生等人则侧重于批判信访制度，认为信访是人治，功能错位，信访制度应当逐步被废除。季卫东等先生主张参考西方申诉专员制度改造我国信访制度。

国外一些刊物，如《中国季刊》、《现代中国》等曾经发表过一些信访个案研究文章 (Kevin J. O'Brien and Liangjiang Li, 1995, 1996; Jing Jun, 1999)，主要考察当代中国农村村庄的抗

① 欧中坦 (Jonathan K. Ocko):《千方百计上京城：清朝的京控》，载高道蕴、高鸿钧、贺卫方《美国学者论中国法律传统》，清华大学出版社2004年版，第512页。娄万锁：《清代直诉制度的运作及评析》，载叶孝信、郭建《中国法律史研究》，学林出版社2003年版，第254—272页。

② 刁杰成：《人民信访史略》，北京经济学院出版社1996年版。

议性上访案例，研究农民抗议性集体上访的动力、赢得支持的策略、抗议性上访的结果等。^①

既往成果标志着信访研究已经有了一定基础，但毕竟刚刚开始，其中有不少疏漏甚至错误。信访史研究更是如此。从现实角度看，最近数年来信访形势发生了较大变化，一系列新问题不断出现，一系列新观念新思路新制度不断涌现，需要我们跟随历史的脚步去作出新的考察，从更高、更长远的视角去思考中国信访问题的来龙去脉，探讨中国信访制度发展的历史、现状与未来。本书将从宏观层面探讨信访设施、机构、规范、机制、思想、核心价值观及行为等基本层面的问题，较少关注具体的微观的信访工作问题。

二 “信访”及“信访权利”概念

现代科学的基础首先是形成概念。概念是用于概括一切同类现象的本质和特征的。科学概念具有某种超时空的概括力。许多近现代产生的一般概念性词汇，不仅对近现代相关现象具有概括力，而且对人类史中一切共同的现象都应该有概括力，如，“经济”、“法律”、“教育”、“哲学”、“文学”等词语，可以概括它们产生很久很久以前的同类历史现象；同样，“信访”一词，产生于新中国，但也应该可以概括它产生之前古今中外已经存在很久很久的同类现象。

^① Kevin J. O'Brien, Liangjiang Li. The politics of lodging complaints in rural China. *The China Quarterly*, 1995, (3); K. O'Brien 1996. Rightful resistance. *World Politics*, (10), 35; Liangjiang Li and K. O'Brien, 1996. Villagers and popular resistance in contemporary China. *Modern China*, 22.

（一）“信访”一词的由来

1. 中国古代对应词考辨

在中国古代并不存在“信访”概念。我们现在是用当代汉语词汇去归纳分析古代类同现象。首先，我们要辨析中国古代社会中哪些属于信访范围，哪些不属于信访范围。这就需要找到一些判断的标准。信访概念的显著特征在于其形式特征，即一切通过写信或走访等形式向公共权力表达个人或群体意愿的行为都叫信访，包括反映情况、询问、提出意见建议和批评及要求、检举、揭发、控告、申诉等。在中国古代，类似信访的表达词语包括：上书、投书、讼、诉、陈、告、说、控、奏、发、上表、上章、上疏、进言、言事、陈情、陈事、指陈、陈诉、封事、上封事、封章、密疏、投匭、投匿名书、遮诉、诣阙陈情、京控、叩阍等等。当然，上述词语也并不一定意味着都属于信访范畴。如，上书或上封章及上表等，可以表达下官向上官或皇帝传递信息的公务活动。有些则肯定属于信访范畴，如遮诉、诣阙陈情等。当普通平民作为这些行为主体时，一般属于信访范畴。此外，就某一种类的表达形式而言，还有一系列更细致地表现行为特点的词语。比如诉，就有陈诉、上诉、申诉（伸诉）、哭诉、涕诉、泣诉、号诉、哀诉、争诉、竞诉、遮诉、趋诉、嗟诉、辩诉、屡诉、累诉、奔诉、潜诉、讥诉、毁诉、污诉、妄诉、仇诉、私诉、控诉、披诉、列诉、论诉、往诉、赴诉、走诉、越诉、自诉、通诉、牒诉、抱牌诉、呈诉、客诉、断诉、词诉（辞诉）等等。^①

其中有的词语还可以表达不同种类不同形式的信访活动。比

^① 胡中才：《古代“信访”史话》，湖北人民出版社2000年版，第370—400页。

如“讼”就是古代申诉、检举、告状、辩解、责备和歌颂等多种形式的通用词语。

如果分门别类来总结这些词语的用法，其中有批评类：刺、讥刺、谏、指陈、直言、言斥等；建议类：游说、陈言、陈情、建言、上呈、上疏、进言、献言、献策等；控告、检举、揭发类：控、告、讼、诉、告诉、告状、陈告、发、举告、言、告言、告奸等；申诉类：讼、诉、申诉、舆言、叩阙、叩阊、叩阁等；反映类：陈情、陈奏、言事、陈言、陈诉等；非法信访类：诽谤、妖言、谤讥、诽讪、谤讪、诋毁、诬告、诬诉、奸告等。牒诉相当于现在的写信上访；赴诉、奔诉则是现在的走访；趋阙告诉、守阙上书、诣阙申诉、诣阙上表、伏阙上书、赴阙诉冤、赴京控告等相当于现在的赴京上访。

最经常使用的信访词语莫过于“上书”等。此一词语可以与其他不同词语联用，从而表达不同种类的信访活动。比如，上书言事或上书陈言、上书言、上书告、上书谏、上书自陈、上书讼、上书冤讼、上书指陈、上书诋毁等。

在中国古代，各级地方行政长官兼理诉讼案件，从事审判活动。当案件进入司法审判程序以后，案件就不应该再被视为信访活动了，而变成了司法审判活动。

各级官吏的上章、上表、上疏、上书进言等活动是否属于信访活动，判断的依据是：他们是以公职身份还是以个人身份、是职责范围内的行为还是职责范围外的个人可自由裁量行为、是一般公文流程渠道还是信访渠道？前者似不能被认为属于信访活动，而是一种正常的公文上行过程，而后者则属于信访范畴。

那么，上书诬告之类的行为是否属于信访范围？单从信访的形式特征来看，古代的诬告也属于信访范围，正如现在的信访中也可能存在诬告现象一样，但是，一般情况下，诬告属于被禁

止、被惩处的不正当不合法的行为，即不应该成为权利意义上的信访活动。

信访可以包括进谏与纳谏。进谏可以分为官员的进谏和非官员的进谏。非官员的进谏一般应该属于信访范围；官员的进谏也要看是其职责范围内的进谏还是职责范围外的个人可自由裁量的进谏行为。官员职责范围内的进谏，也属于公务范畴；其职责范围外的、个人可自由裁量的、通过信访渠道上达的行为一般属于个人意志表达行为，大致为信访范围。

2. 中国近现代对应词考察

1911年，《中华民国鄂州临时约法草案》使用了“陈请”一词。1912年2月上旬，《鄂省暂行府县知事任免章程》第八条规定“知事既任用后，非经绅士控告，省行政会判决，不得撤任或迁调”中使用了“控告”一词。民国元年（1912年）三月十一日《中华民国临时约法》第二章第七条规定“人民有请愿于议会之权”，其中使用了“请愿”一词。此后数十年间，“请愿”一词被更加普遍地使用了。当然，“请求”、“呈诉”、“呈请”、“上书”及“呼吁”等非法律用语也时常被人们使用。“陈请”和“呈诉”等词语表现出了中华文化遗产性的一面，而“请愿”一词又鲜明地表现出了革命党人革故鼎新的自由民主主义追求。这其中存在一个短暂的适应与过渡过程，因为“请愿”一词并没有从一开始就出现在革命党人制定的《中华民国鄂州临时约法草案》中，直到《中华民国临时约法》才使用了它。《中华民国鄂州临时约法草案》与《中华民国临时约法》都是由宋教仁主持起草的，可见，“陈请”与“请愿”二词在起草人那里具有类同含义，它们在意义上的可通约性告诉我们不要过分强调它们之间的区别有多么巨大。从其最初使用情况看，“陈请”与“请愿”没有什么质的区分；从历史的传承性上看，它们具有一致性。从“陈请”到