

当代中国信访制度

DANGDAI ZHONGGUO XINFANG ZHIDU

黄灵辉 聂军◎编著



知识产权出版社
全国百佳图书出版单位

湖北文理学院政治学省级重点学科建设项目基金资助出版
湖北文理学院著作出版基金资助出版

当代中国信访制度

黄灵辉 聂 军 编著



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

内容提要

本书阐述了当代中国信访制度的基本理论,系统考察了信访制度的体制结构、运行机制和运作方法,详细介绍了信访活动的法律关系主体、信访事项的办理程序和工作规则,论证了新时期信访工作面临的严峻形势和信访制度面临的困境,并进一步从化解当前信访形势中的紧要问题、制度缺陷、制度环境和政治体制等不同层面提出了对信访制度进行改革的步骤和措施。

本书可作为高等院校公共事业管理专业、政治学和公共行政学相关专业的本科教学用书或教学参考书使用,也可供读者自学使用。

责任编辑:贺小霞

责任出版:刘译文

图书在版编目(CIP)数据

当代中国信访制度/黄灵辉,聂军编著. —北京:

知识产权出版社, 2013. 9

ISBN 978-7-5130-2308-5

I. ①当… II. ①黄…②聂… III. ①信访工作—
制度—研究—中国—现代 IV. ①D632. 8

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 229522 号

当代中国信访制度

DANGDAI ZHONGGUO XINFANG ZHIDU

黄灵辉 聂 军 编著

出版发行: 知识产权出版社

社 址: 北京市海淀区马甸南村 1 号

网 址: <http://www.ipph.cn>

发行电话: 010-82000860 转 8101/8102

责编电话: 010-82000860 转 8129

印 刷: 知识产权出版社电子印制中心

开 本: 787mm × 1092mm 1/16

版 次: 2014 年 1 月第 1 版

字 数: 290 千字

ISBN 978-7-5130-2308-5

邮 编: 100088

邮 箱: HeXiaoXia@cnipr.com

传 真: 010-82005070/82000893

责编邮箱: 2006HeXiaoXia@sina.com

经 销: 新华书店及相关销售网点

印 张: 14. 25

印 次: 2014 年 1 月第 1 次印刷

定 价: 48.00 元

出版权专有 侵权必究

如有印装质量问题,本社负责调换。

前言

承担了湖北文理学院公共事业管理专业的“中国特色信访制度”这门课程的教学任务后，选择一本合适的教材，对于教学工作的顺利开展、学生系统掌握该课程的知识 and 有效地进行能力训练有至关重要的作用。

关于信访，曾经出版过一类被称为“信访学”的书，这类书有以教材体系编著的，或者可以作为教材来使用。如王显堂、陈鸿滨等人编著的《信访学概论》（1988 年版），中国行政管理学会信访分会编著的《信访学概论》（2005 年版）。但是“信访学”所做的研究，很大程度上局限于秘书学范畴，主要是以办理群众来信、接待群众来访的工作制度和信访信息工作为主要研究对象，缺乏独立的核心概念和理论框架，因此其内容相对陈旧，不适合目前公共事业管理专业的学生作为教材使用。

对信访和信访制度的研究，起源于 20 世纪八九十年代。除了“信访学”类成果外，杨永明的《信访心理学》（1988 年版）、蔡燕的《信访心理学》（1989 年版），从心理学的角度对信访进行了研究；刁杰成的《人民信访史略》（1996 年版），对新中国成立以来至 1995 年的信访工作和制度发展的历史进行了全面的梳理和总结，为信访制度的学术研究奠定了史料基础；胡中才的《古代信访史话》（2000 年版），对于中国古代的信访制度及其实践作了历史性的叙述。进入 21 世纪以后，应星的《大河移民上访的故事》（2001 年版）、郑欣的《乡村政治中的博弈生存》（2005 年版），主要从社会学的角度对信访进行了研究。2004 年，于建嵘通过对北京上访村的调查，向中共中央提交了《信访的制度性缺失及其政治后果》的调查报告，引发了学者们对于信访制度的极大关注，于是掀起了一股信访研究的热潮。国务院颁布了新的《信访条例》后，曹康泰、王学军编著了《信访条例辅导读本》，汪永清编著了《信访条例释义》，对国务院颁布的《信访条例》进行了深度解读。此后，关于信访制度的研究论文急剧增加，一批专著也陆陆续续出版，如李宏勃的《法制现代化进程中的人民信访》（2007 年版），从法学的视角，运用历史学和社会学的分析方法，对信访制度所面临的困境成因进行了分析，揭示了法制现代化进程中信访与法制现代化之间的深刻矛盾；邹守卫的《信访工作概论》（2007 年版），从公共管理学的视角对信访工作机制进行了全面而系统的梳理；朱应平的《行政信访若干问题研究》（2007 年版），从行政法学的角度对行政信访的若干问题进行了详细的分析和深入的探讨，

对信访实践有重要的理论指导意义；张宇、董鹏祥编著了《信访工作理论与实务》（2008年版），从基本理论、工作方法等方面进行研究，介绍了一些信访工作规则、典型经验和典型案例；陈小君等的《涉农信访与社会稳定研究》（2011年版），既有信访调查，又有专题研究，还系统探讨了信访制度的改革问题；王浦劬等的《以治理的民主实现社会民生》（2011年版），则对行政信访进行了深度审视，研究了行政信访的法律定性与定位、政治属性、体制结构、运行机制、基本功能等方面内容，为信访研究增添了不少新成果。

信访活动研究的核心是信访制度的研究。在各类研究成果中，有专门研究信访制度的，如金国华、汤啸天的《信访制度改革研究》（2007年版）、张丽霞的《民事涉诉信访制度研究》（2010年版），对信访制度进行了专门而系统的研究，而张铎的《中国信访制度研究》（2012年版），研究了信访制度的基本原理、制度属性、功能定位、程序构建等方面的内容，该研究成果立足于普通人的政治生活，理论高度让人耳目一新。

纵观以上研究成果，或者不属于信访制度的专题研究，不能作为“中国特色信访制度”的课程教材使用，或者知识体系不周全，不适合于作为“中国特色信访制度”的课程教材使用。需要指出的是，赵威的《信访学》（2010年版）是针对大学本科教学编写的一部教材，可以直接拿来使用。但是，如果能有一部本土化的教材，然后在此基础上吸收赵威《信访学》的成果，对教学工作无疑有帮助。正是基于这样的考虑，在以往课程教案的基础上，这本本土化教材诞生了，目的是供公共事业管理专业或政治学相关专业学生和其他自学者使用。

由于该课程的某些学科范畴发展还不够成熟和规范，本教材在编写时注重了对概念的理解。每章都设计了学习目标，让学生明确学习要求。为了便于理解各章的重点，每章还设计了“本章小结”和“复习思考题”，小结是本章内容的浓缩，复习思考题则帮助学生复习每章的核心概念、原理和重点内容，以提高对基本内容的掌握程度。此外，在一些章节设计了案例和阅读材料，以提高学生对内容的理解和运用基本概念、原理分析实际问题的能力。

本书共十章。第一章主要讨论了当代中国信访制度的基本概念、制度性质、特点与功能，还简单介绍了中国信访制度的历史和当代中国信访制度的形成与发展。第二章至第七章介绍了当代中国信访制度的主要内容，包括信访体制结构、信访运行机制、信访工作方法、信访法律关系主体、信访办理程序、信访工作规则等内容。第八章至第十章介绍了新时期的信访形势、制度困境和制度改革问题。第一章至第七章由黄灵辉编著，第八章至第十章由聂军编著。

本书末尾还设置了两个附录，即国务院颁布的《信访条例》和《湖北省信访条例》，便于在学习的过程中查阅相关内容，增进理解。

本书的编写广泛吸收了学界已有的研究成果，参考、引用了一些著作、文件

资料，有些案例直接选自相关出版物，还利用了一些网络资源，在此表示衷心感谢。在本书编著的过程中，湖北文理学院经济与政法学院何晓红教授、李双胜博士等提出了很好的修改建议，在此也深表谢忱！

编著者

2013年5月15日

目 录

第一章 当代中国信访制度概述	1
第一节 当代中国信访制度的概念	1
第二节 当代中国信访制度的性质、特点与功能	5
第三节 当代中国信访制度的形成	11
第四节 “当代中国信访制度”的研究对象	19
第二章 信访体制结构	23
第一节 信访领导体制	23
第二节 信访组织结构	28
第三节 信访部门的主要职能	32
第三章 信访运行机制	39
第一节 信访微观运行机制	39
第二节 信访宏观运行机制	43
第四章 信访工作方法	54
第一节 信访工作原则	54
第二节 信访预防方法	58
第三节 信访受理方法	62
第四节 信访处理方法	66
第五章 信访法律关系主体	78
第一节 信访人	79
第二节 信访工作机构	84
第三节 信访办理机关	89
第四节 信访工作人员	92
第五节 信访机关的法律责任	95

第六章 信访办理程序	102
第一节 受理与不受理	102
第二节 办理、复查与复核	105
第三节 信访听证	106
第四节 信访公示	108
第五节 信访告知	112
第六节 信访说明理由	116
第七章 信访工作规则	122
第一节 办理来信工作规则	122
第二节 接待来访工作规则	127
第三节 办理来电工作规则	131
第四节 督查督办工作规则	136
第五节 复查（复核）工作规则	141
第八章 新时期信访形势	145
第一节 新时期信访的形势	145
第二节 新时期信访形势的特点	150
第三节 新时期信访高危运行的原因	155
第九章 新时期信访制度困境	165
第一节 总体功能扭曲	165
第二节 治理成本高、效果不显著	170
第三节 部分功能渐趋退化和变异	176
第十章 信访制度的完善	185
第一节 信访改革的代表性观点	185
第二节 必须坚持当代中国信访制度	190
第三节 当代中国信访制度的完善	193
参考文献	201
附 录	204
附录一 国务院《信访条例》	204
附录二 《湖北省信访条例》	212



学习目标

理解信访的概念、狭义“信访”和广义“信访”的区别

理解当代中国信访制度的定义及相关概念

理解当代中国信访制度的性质

掌握当代中国信访制度的特点与功能

了解古代和近代中国信访的历史

掌握当代中国信访制度的形成与发展

学习“当代中国信访制度”，首先要了解它的基础知识，包括其核心概念与相关概念、当代中国信访制度的形成，它的性质、特点与功能。

第一节 当代中国信访制度的概念

一、当代中国信访制度的核心概念

（一）狭义“信访”和广义“信访”

在《辞海》中没有“信访”这个条目，《汉语大词典》对“信访”的解释是“群众来信来访的简称”。“信访”一词，是中华人民共和国成立后逐步形成的。新中国成立初期，群众通过写信、走访等形式，向各级党政机关、人民团体和企事业单位及其负责人反映国家建设、生产生活等各方面的情况，提出各种建议、要求、批评、申诉、揭发、控告等。为了处理群众在来信来访中提出的问题，各级党政机关、人民团体和企事业单位出现了一项新的工作——处理群众来信及来访工作。1950年11月，中共中央办公厅秘书室向毛泽东同志报告群众来信来访情况时，首次提出把处理群众来信来访作为一项专门工作。1951年6月7日，政务院（国务院前身，1949年10月21日至1954年9月27日期间中华人民共和国“国家政务的最高执行机关”）在《关于处理人民来信和接见人民工作的

决定》中，正式把处理群众来信和接待群众来访列为各级政府的工作。1957年5月，在中共中央办公厅和国务院秘书厅召开的各省、市、自治区秘书长、办公厅主任会议后形成的《中国共产党各级党委机关处理人民来信接待群众来访工作的暂行办法》中，以及同年由周恩来签发的《国务院关于处理人民来信和接待人民来访工作的指示》中，进一步明确了处理群众来信和接待群众来访是各级党政机关的一项经常性的工作任务。在长期处理群众来信来访工作实践中，广大信访工作干部把群众来信来访简称“信访”，把处理群众来信来访工作称为“信访工作”，作为工作术语。后来的“信访”不拘于来信走访的形式，只要是向公共权力部门反映情况、提出意见建议和投诉请求的行为，一律都称为“信访”。

“信访”的概念有狭义和广义之分。2005年国务院第76次常务会议通过的《信访条例》第二条对“信访”作了如下界定：“信访，是指公民、法人或者其他组织采用书信、电子邮件、传真、电话、走访等形式，向各级人民政府、县级以上人民政府工作部门反映情况，提出建议、意见或者投诉请求，依法由有关行政机关处理的活动。”这个信访定义由于是国务院颁发的，因此实际上就是行政信访的概念，也就是狭义的信访概念。基于在中国的现实情况中党政合一的事实，《信访条例》不仅对政府部门的信访活动有效，而且对人民代表大会、党的机构、司法部门、军队、政协、各级各类人民团体和其他社会组织的信访活动也具有事实上的约束力，因此它实质上是当代中国信访活动的一个基本法，适用于人民代表大会、党的机构、司法部门、军队、政协、各级各类人民团体和其他社会组织的信访，就是所谓的广义的信访。广义的信访，是指公民、法人或者其他组织通过各种形式向国家公共权力部门或其负责人反映个人或集体意愿的社会政治交往活动。对于广义的信访概念，一些地方性法规作出了清晰的界定。例如，《湖北省信访条例》第二条规定：“本条例所称信访，是指公民、法人或者其他组织采用书信、电子邮件、传真、电话、走访等形式，向各级国家机关反映情况，提出意见、建议和要求以及申诉、检举和控告，依法由有关国家机关处理的活动。”这样，把被信访的对象从各级人民政府和县级以上人民政府工作部门的职务行为扩展到所有国家机关或准国家机关的职务行为。

《信访条例》和《湖北省信访条例》界定的“信访”实际上是指一项活动，即信访活动。但是在实际应用中，“信访”不仅可以指代信访活动，也可以指代信访行为、信访工作、信访权利、信访制度等，还可以笼统地指称“信访”这一社会现象所涵盖的意义等，所以说，“信访”是一个集合概念。

（二）当代中国信访制度的概念

制度是指正式组织或非正式组织成员共同遵守的办事规程或行动准则，它由一系列的规定总和与保证规则得以执行和运作的实施机制组成。当代中国信访制度，是指中华人民共和国成立后，由各级国家机关设置专门的信访工作机构并配备专职信访干部，按照“属地管理、分级负责，谁主管、谁负责”的原则，处

理群众的来信、来访、来电活动的一项制度，是关于信访活动中各信访活动主体共同遵守的行为规则、行动准则和运行机制的总称，包括信访法规、制度运行平台与机制、运作程序、工作方法、工作规则等公共权力方面关于信访活动的所有相关的制度性安排。当代中国信访制度是一项具有中国特色的制度，这是因为以下三点。

1. 信访制度诞生在中国的土壤上，有牢固的社会文化根基

它是在中共长期的民主革命的政治实践中萌发，在中华人民共和国成立后、中国开始进行现代民主国家建设的特定历史时期产生，在中国社会主义建设的曲折历史中逐渐形成的，不论是其功能定位，还是制度设计与运作，都和中国本土的社会文化与历史牢牢地结合在一起。

2. 和中国古代的直诉制度相比，它们有一些共同点，甚至从某种程度上讲，可以直接称直诉制度为中国古代的“信访”，但是两者还是有质的区别的

古代直诉制度是封建统治者设计的民意上达的一条途径，主要从有利于统治的角度出发，对政府官僚起到一定的监督作用，而信访是《中华人民共和国宪法》赋予公民的一项权力。《中华人民共和国宪法》第二条规定：“中华人民共和国一切权力属于人民”，“人民依照法律规定，通过各种途径和形式，管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务”。信访也是执政党密切联系群众的一种方式方法，国务院《信访条例》规定公民可以向包括各级政府、县级以上政府工作部门在内的所有公共权力部门反映情况，还可以提出建议、意见或者投诉请求，因此，信访制度的准入门槛非常低，实际上提供了一个普通公民随时表达自己的意愿和参与公共事务的渠道，进而体现了其政治参与、社会监督和权利救济等方面的显著功能。因此，它既是一项现代民主政治制度，也是一项公民权利的救济制度。

3. 信访活动涉及的内容极其广泛。

可以是各种各样的“情况”、“意见、建议”和“投诉请求”，涵盖了经济、政治、文化和社会生活的方方面面，与此相适应的，信访工作机构或专、兼职的信访工作人员遍布各级党、政、军、人大、司法、政协等国家机构、一些政府工作部门、各级各类的群众团体、大型企事业单位和其他制度相比，体现出其汇集信息独特又强大的能力。

二、当代中国信访制度的相关概念

（一）信访人

关于“信访人”的概念，《信访条例》第二条作了如下解释：“本条例所称信访，是指公民、法人或者其他组织采用书信、电子邮件、传真、电话、走访等形式，向各级人民政府、县级以上人民政府工作部门反映情况，提出建议、意见或者投诉请求，依法由有关行政机关处理的活动。”“采用前款规定的形式，反

映情况，提出建议、意见或者投诉请求的公民、法人或者其他组织，称信访人。”事实上，不仅本国公民、法人和社会组织可以提起信访，启动信访程序，外国人、无国籍人和外国组织也可以进行信访活动。

（二）信访机关

信访机关包括信访工作机构和信访办理机关。

关于信访工作机构，国务院《信访条例》第六条陈述如下：“县级以上人民政府应当设立信访工作机构；县级以上人民政府工作部门及乡、镇人民政府应当按照有利工作、方便信访人的原则，确定负责信访工作的机构（以下简称信访工作机构）或者人员，具体负责信访工作。”根据这一陈述，可以把信访工作机构定义为：国家设立的专门从事信访工作的职能部门，所以也可以称之为信访部门。

信访办理机关是指信访人提出信访事项之后，有责任、有权力解决信访问题的公共权力部门。在行政信访中，它可能是政府工作部门，也可能是一级政府，也叫作有权处理机关。

（三）信访活动

信访活动是指主要在信访人和公共权力部门之间围绕信访事项、信访问题产生的互动行为，这种行为由信访人、信访机关、信访问题的引发者三个主体之间的互动形成。一项信访活动由下列要素构成：一是信访人，包括公民、法人或者其他组织，也包括外籍公民或组织、无国籍人；二是被信访的对象，指国家机关作出的职务行为，包括各级人大常委会、各级政府及其工作部门、法院、检察院、军队、政协、群众团体等公共权力部门或准公共权力部门各自受理的公权或准公权行为，作出行为的主体可以是国家机关及其工作人员，也可以是一些重要的企事业单位，但基本上可以归纳为职务行为；三是多种多样的信访形式；四是信访人的动机或目的，包括反映情况，提出意见、建议和投诉请求，以表达意愿；五是信访的内容，涉及社会生活的方方面面。

（四）信访行为

信访行为不是一种私人行为，它是一种社会行为。信访行为是指信访人（包括公民、法人或者其他组织）采用书信、电子邮件、传真、电话、走访等形式，向公共权力部门表达意愿的一种行为，行为主体是信访人；行为方式是采用书信、电子邮件、传真、电话、走访等形式，向公共权力部门表达意愿；行为目的在于意愿得到反馈，问题得到解决。

（五）上访

上访是指群众通过走访形式到上级相关国家机关反映问题或投诉请求，以求得问题的解决，它既可以指群众的信访行为，也可以认为是一种求得问题解决的途径。与“走访”相比，“上访”这一称谓更口语化，也更符合中国的民间习俗和传统文化背景。

（六）信访事项与信访问题

信访事项是指由信访人提出的事实表述，主要从信访工作的角度考虑其办理情况；信访问题是指在信访事项中折射出来的矛盾，主要从矛盾化解的角度考虑其解决情况。

（七）信访事件与信访案件

信访事件是指信访人在信访活动过程中，因信访行为突破了《信访条例》、《中华人民共和国治安管理处罚条例》等法律法规的界限，从而对公权力部门及其工作人员正常的工作秩序、生活秩序、社会环境或者国家利益产生较大影响的事件，如群体上访、缠访闹访、重复上访、越级上访和其他非正常上访事件，主要从社会秩序的角度考虑其危机治理。信访案件是指在信访活动过程中的诉讼和违法事件，主要从法律的角度审视。

第二节 当代中国信访制度的性质、特点与功能

性质问题就是物质的规定性问题，即是什么的问题。当代中国信访制度的性质就是指信访的制度属性问题。那么，当代信访制度是一种什么样的制度？它有什么特点？有哪些功能？

一、当代中国信访制度的性质

（一）民主政治制度

公民通过信访渠道来提出自己的意见、建议，向有关部门反映情况，是宪法和法律所赋予的权利之一，也是公民意志的表达途径。《中华人民共和国宪法》第四十一条规定：“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……”第二条规定：“中华人民共和国的一切权力属于人民。……人民依照法律规定，通过各种途径和形式，管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务。”民主、法治、人权是宪政的三大要素，民主是首要的前提。从理论上说，中国有着一套完整的现代民主政治制度，既有人民代表大会制度，还有中共领导的多党合作和政治协商制度，也有信访制度。人民代表大会制度、由人大制度衍生的行政体制和司法体制等制度，是国家政治制度的核心组成部分，政治协商制度和信访制度是辅助性政治制度，它们共同构成了中国民主制度建设的三个车轮，互为支点，互为补充，不可替代。但是在实践中，从人大代表的组成看，社会精英占了绝大部分；从选举和罢免机制看，人民代表大会制度很难在完全意义上实现宪政的使命。而在中共领导的多党合作和政治协商制度中，无论是执政党还是参政党，政党成员大多是来自社会各阶层的精英，实际上是一种“精英政治”。由于游离于普通公民之外和

缺乏刚性的社会监督与制衡，政治协商制度也难以完全反映和实现普通公民对现实生活的期待和要求。和这两种制度比较，信访是一种任何公民可以自由提起的程序，体现了普通公民可以普遍参与和直接参与的特点；信访制度中信访行为数量的增减，能够直观地显示普通公民参与国家政治生活的现实状态。信访作为一种政治参与的制度形式，公民参与的普遍性、反映现实生活的直接性更为凸显，虽然它不是核心政治制度，是对人民代表大会制度的补充，但是体现了中国特色社会主义政治制度下的直接民主，是一种实实在在的民主机制。从信访制度的缘起看，在中华人民共和国的历史上，它首先是作为一项直接民主的政治制度产生的。

（二）补充性的权利救济制度

权利救济是指在权利人的实体权利遭受侵害的时候，由有关机关或个人在法律所允许的范围内采取一定的补救措施消除侵害，使得权利人获得一定的补偿或者赔偿，以保护权利人的合法权益。在任何情况下，普通公民的权益必须得到保障。法律救济是社会救济的主渠道，权利救济首先应该通过法律救济来完成。但是，当法律救济无法对公民权益实施救济时，信访救济必须予以补救，以保证社会权利救济功能不出现缺失，切实保障公民的合法权益。此时信访制度表现的是补充性权益救济制度的性质。信访制度虽然是补充性的救济制度，却是社会救济功能实现的最后一道保障，是在其他救济功能弱化、失效或无法实现时的补漏式救济制度。在当今社会矛盾丛生、依法治国方略还有待发展的情况下，信访有时候是公民迫不得已的选择，在群众权益受到损害和遭遇不公待遇等情况下，他们提出投诉请求，寻求维权和补救的手段，以信访这种方式，使损害的利益和不公待遇得到恢复或有效处理。

（三）三位一体的“免疫”机制

信访制度在国家与公民之间、在国家内部权力部门之间构成了一种解决问题的机制。从信访制度的目标来看，它的终极目标是解决问题，只要出现社会问题，信访就可以出面解决。而从立法、执法和司法的功能来看，这三种权力部门因为是分立的机构，只能各自在自己的权力范围内运行，因此其有限性非常明显。从信访解决问题的功能来看，信访制度可以兼具救济、监督和修复三种功能：对于信访人来说，信访是一种救济手段，对于被信访机关来说，是一种具有监督功用的制度设计，而对国家而言，信访是一种问题修复机制。可见，信访是集救济、监督和修复于一身的“免疫”系统。

二、当代中国信访制度的特点

当代中国，信访制度在运行过程中呈现出一定的特点，主要表现在以下几个方面。

（一）活动主体的多方性

与行政复议、行政诉讼相比，信访活动有更多种主体参加，包括信访人及其代理人、被信访人、与信访事项相关的第三人等。由于行政复议和行政诉讼针对的是具体的行政行为，其中行政诉讼仅限于人身权利和财产权利，而信访涉及的“职务行为”不限于具体的行政行为，还包括抽象的行政行为；既包括投诉类信访活动所涉及的主体，也包括反映情况、提出建议和意见等信访活动所涉及的主体。

（二）形式的多样性和灵活性

除了传统的书信和走访形式以外，信访的形式也在不断增多，电子邮件、传真、电话等都可以作为信访的形式。随着互联网技术的应用和政府办公网信息化建设的不断推进，信访的渠道也在不断增多。通过信访部门或领导建设、公布的网络系统、微博、QQ、MSN等信息化手段和网络互动平台来反映问题，可以做到信访足不出户。一些信访人把自己的上访事项在互联网上公开，一旦吸引了公众目光并获得较高的点击率，会对相关部门和人员产生压力，从而迫使对方启动信访程序。与此同时，原有的一些信访形式也在不断发展，例如，电子邮件不仅公布了信访工作机构的电子信箱，还有领导信箱；来信不仅能有普通信件，还有“绿色邮政”通道；来电不仅有信访工作机构专用电话，很多地方开通了领导专线、市民热线等；走访时不仅信访人可以走访，部门领导也可以下访。不同的信访人会采取不同的形式，同一个信访人在不同的时候也有选择不同形式的自由。

（三）运行的程序性和启动程序的便捷性

信访制度运行的程序是指信访的方式、步骤、路径。程序性是指这些方式、步骤、路径由有关法律、法规和规范性文件所规定，具有相对确定性，而不能是一种无序的状态。目前，信访案件的受理、转办审批、回复期限、督办审查、答复上访人的方式方法等均有相应的规定，各信访部门之间的职责划分、案件的终结也有相应的规定。信访讲求程序性就是要规范信访活动，并以最小的运行成本换取最大的成效。由于信访涉及的内容非常宽泛，各种各样的问题都可以纳入其中，因此对信访人来说，要启动信访程序极其便捷。

（四）更强调目的的实体正义性

信访着眼于解决问题、化解社会矛盾，更倾向于“事要解决”的价值取向，因而从救济的角度讲，比其他的救济途径更加强调实体性正义而非程序性正义。信访救济对于偏于程序正义、疏于实体正义的司法救济来说，是一种替代性纠纷解决方式的补充手段，对于畏惧诉讼程序繁复、成本高昂的公民来说，是一种可以“接近正义”的便利通道，对于某些在当地投告无门、胜诉无望、执行无路的疑难案件来说是一个可能的出路，对于困于司法不公和司法腐败的社会是一个必要的安全阀和矫正机制。

（五）少数环节的法定性与非法定性相混合^①

《信访条例》对信访活动，包括信访人和信访机关作了详细的“双向”规范，但是仍然给信访人和信访机关处留下了很多可以“自由活动”的空间，其表现主要有以下两点。

1. 《信访条例》规定了信访工作机构处理问题可以采用协调的手段，但是什么是协调、协调必须遵守哪些原则、协调主体有哪些、协调对象有哪些、协调程序如何、协调行为方式和类型如何、协调者和被协调者应当承担哪些责任等问题都没有相应的规定，使得协调始终处在一种非法定状态。

2. 对于已经经过信访三级审查程序处理过的事项，或者经过司法程序已经终结的案件，根据《信访条例》或相关法律规定，已经不属于受理范围，但是有些当事人对处理意见不服，仍然选择继续投诉，在事实上使得信访机构和处理机关不得不继续作出相应的处理。这种行为实质上仍然是一种信访行为，但是是非法定的，可以将其称之为非法定性准信访行为，导致信访活动的法定性与非法定性相混合。

三、当代中国信访制度的功能

与当代中国信访制度的性质相联系，它的主要功能有以下几点。

（一）政治参与功能

公民政治参与是指普通公民通过各种合法方式参加政治生活，并影响政治体系的构成、运行方式、运行规则和政策过程的行为。信访是公民以来信走访等方式向各级国家机关及其工作人员反映问题，提出意见、建议和批评，促使有关部门处理或解决并给予答复的一项权利，是公民政治参与的一种方式。公民通过信访制度进行政治参与，主要起意愿表达的作用，如民主监督、建言献策等。

“制度化表达”和“组织化表达”是民意表达的两种理想状态。民意的“制度化表达”是指，立足并借助于现有制度平台和法制框架，通过充分利用制度和政策资源，拓展制度空间和放大制度效用，以制度创新和制度弹性满足不断增长的民意表达的需要。“制度化表达”的精义在于制度。制度不仅是一种规范，更是实现民意表达的可供配置和利用的重要资源。我国目前的四项基本政治制度（人民代表大会制度、政治协商制度、民族区域自治制度和基层群众自治制度）为民意表达提供了非常开阔的制度创新空间和可能的实现渠道。例如，人民代表大会制度和基层群众自治制度，实际上已经为民主选举、民主决策、民主管理和民主监督预留了相当大的可供操作的制度弹性空间。一些地方的公推公选或公推直选、各种民主决策法、村务大事全程参与、民主理财和监督制度等，都是群众

^① 朱应平. 行政信访若干问题研究 [M]. 上海: 上海人民出版社, 2007: 6.

创造的以实现民意表达为目的具体制度形式。民意的“组织化表达”是指，把分散的、局部的民意通过现有的组织架构，即政党、政府、人民代表大会、政协、人民团体、自治组织和社团，集中起来形成组织化的意志，通过体制内组织对组织的对话和协商，以形成对相关权益诉求的法制和政策共识，并通过体制内运作实现问题的根本解决。“组织化表达”的关键是“组织化”，也就是把群众分散的、局部的权益诉求，通过组织化的渠道整合起来，形成组织化的统一要求和意志，变无序为有序，变非理性为理性，变街头运动为对话协商。

在目前的中国，制度化表达和组织化表达是两种理想的民意表达渠道。^①但是在实践过程中，由于“精英政治”的特点，目前中国普通公民特别是中下层社会公民的意愿表达渠道不够畅通，无论是制度化表达还是组织化表达，对基层信息的“过滤”作用都非常明显，因而阻隔颇多。在这种情况下，由于社会组织发展的限制，以碎片化形态出现的利益主体——社会中下层弱势群体，选择以信访制度这一颇具特色的制度形式来提出意见、建议和批评，促使信访手段成为最合适的政治参与方式。

（二）权力监督功能

信访的权力监督功能表现在对国家工作人员和党员干部贪污腐败行为的监督、对公共政策制定和执行情况的监督，以及对行政行为的监督。随着改革开放进程的不断深入，一些人的世界观、人生观和价值观发生了巨大变化，拜金主义、享乐主义和个人主义风行。在这种情况下，信访对于公共权力的监督地位愈益凸显。监督是对某一特定事项或过程进行检查、督促和管理，以此来达到预期的目标。监督作为一种权力，可以分解为监测权、指控权、查证权和处置权。指控权是监督的核心权力。在现有的监督方式中，或者难以监督，或者自我监督，或者集以上四种监督权力于一身。对一些专职监督机构和人员来说，监督的责任大，而来自监督的利益小，甚至放弃监督的利益大于行使监督的利益。在利益最大化的理性社会，在拜金主义、享乐主义和个人主义风行的情况下，与责任相比，利益更容易激动力。在这样的大环境中，信访作为一种公民维权的方式，主要通过行使监测权和指控权，可以起到其他监督方式所不能达到的效果。群众的意见建议和控诉情况反映到国家信访部门，信访部门受理后，把情况反馈给相应部门，对相应的机关施压，起到督促作用。信访制度建立之初就将公民对行政的监督作为一个重要部分（但不限于对行政的监督），除直接指向特定机关或其工作人员违法乱纪与作风问题的信访事项外，几乎所有解决纠纷型信访事项都附带监视、督促特定负责部门与政府工作人员的职能。

制度的功能决定制度的价值，可以说，当今信访制度存在的价值首先是因为

① 陈红太. 民意表达的新特征 [J]. 人民论坛, 2010: 9.